

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA

**INGEGNERIA EDILIZIA E TERRITORIALE:
PROGETTI E TECNICHE PER LA RIQUALIFICAZIONE
DELL'AMBIENTE COSTRUITO**

Ciclo XXI

Settore/i scientifico disciplinari di afferenza: ICAR 20

TITOLO TESI

**“METODOLOGIE PER LO SVILUPPO DELLA PIANIFICAZIONE
STRATEGICA”
ESEMPLIFICAZIONI E VERIFICHE DI FATTIBILITÀ SU AREE DI STUDIO**

Presentata da: Ing. Federico Paci

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiar.mo Prof. A. C. Dell'Acqua

Chiar.mo Prof. A. Corlàita

Esame finale anno 2008

INDICE

Sommario..... Pag 1

Introduzione - La disciplina dell'urbanistica nella formazione di entità territoriali utili alla pianificazione strategica: il ruolo dell'urbanista, territorio, pianificazione, democrazia, economia..... Pag 3

Capitolo 1 - La strategia e la gestione strategica del piano urbanistico

1.1	La pianificazione d'area vasta. Analisi storica e contemporanea:	
1.2	il caso esemplificativo della Provincia di Salerno.....	Pag 14
1.1.1	Il fallimento dei comprensori e la nascita della pianificazione provinciale	Pag 15
1.1.2	Un caso: la pianificazione della Provincia di Salerno.....	Pag 16
1.1.3	Tra Stato e comuni	Pag 16
1.1.4	Il principio di sussidiarietà	Pag 17
1.2	Definizione di pianificazione strategica	Pag 19
1.2.1	Che cosa si intende per pianificazione strategica	Pag 19
1.2.2	Definizioni e caratteristiche della pianificazione strategica	Pag 21
1.2.3	La dimensione "mistica" del PS	Pag 21
1.2.4	Il contesto storico	Pag 22
1.2.5	I nodi	Pag 22
1.2.6	I rischi	Pag 23
1.2.7	Alcuni requisiti minimi	Pag 24
1.2.8	Obiettivi	Pag 24
1.3	La pianificazione strategica in Italia	Pag 26
1.4	Il contributo della valutazione ambientale strategica a decisioni di assetto e sviluppo consapevoli e condivise	Pag 30
1.4.1	La novità della VAS	Pag 30
1.4.2	La Vas del Piano o la Vas per il Piano?	Pag 31

1.4.3 Le dimensioni della sostenibilità	Pag 32
1.4.4 Criticità e conflitti	Pag 34
1.5 Il contributo dell'Agenda Strategica Locale al recupero di efficienza del sistema paese	Pag 36
1.5.1 Un'agenda comune per decidere assieme	Pag 37
1.5.2 Un'agenda strategica per contribuire alle politiche regionali	Pag 39
1.5.3 Un'agenda strategica per soccorrere i piani	Pag 40
1.5.4 Piani strategici ma anche strutturali	Pag 41

Capitolo 2- L'esperienza internazionale nella pianificazione a grande scala

2.1 Il nuovo Piano Regionale per l'area di Chicago	Pag 44
2.1.1 La pianificazione locale nel contesto regionale	Pag 45
2.1.2 La pianificazione municipale	Pag 46
2.1.3 La pianificazione di Contea	Pag 48
2.1.4 La pianificazione regionale	Pag 52
2.2 Nuove "Centralità" nel Piano di Contea della California	Pag 54
2.2.1 Quadro generale del Piano	Pag 55
2.2.2 Destinazione dei Piani d'Area	Pag 57
2.2.3 Destinazioni d'uso a Zone Commerciali	Pag 58
2.2.4 Destinazioni d'uso Community Center	Pag 59
2.3 Indirizzi per la pianificazione d'area vasta in Western Australia	Pag 63
2.3.1 Criteri di attuazione	Pag 66
2.3.2 Il governo dello sviluppo urbano e territoriale della Western Australia..	Pag 68
2.3.3 Il governo dello sviluppo urbano nell'area metropolitana di Perth..	Pag 70
2.3.4 Progettare quartieri di alta qualità	Pag 71
2.3.5 Coordinamento di servizi e infrastrutture	Pag 72
2.3.6 Il governo dell'edificazione residenziale-rurale	Pag 72
2.3.7 Un piano per le comunità Aborigene	Pag 73
2.3.8 Attuazione	Pag 78

Capitolo 3 - La partecipazione intercomunale nel Planning

3.1 Pianificazione e autogoverno	Pag 75
3.1.1 I grandi mutamenti in atto	Pag 75
3.1.2 Ciò che si presuppone nell'idea di città-regione	Pag 76
3.1.3 La "città-regione" come articolazione generalizzata di "città- intercomunali"	Pag 77
3.1.4 La città come ambito di organizzazione di "relazioni"	Pag 78
3.1.5 Il criterio delle polarizzazioni per l'articolazione regionale	Pag 79
3.1.6 Distinzione fra piano ed indagini	Pag 80
3.1.7 Progetto di legge Sullo e approfondimenti per la legge regionale tipo	Pag 81
3.2 Ente intermedio e sovracomunalità: una prospettiva storica	Pag 82
3.3 La pianificazione intercomunale	Pag 87
3.4 Problemi della pianificazione intercomunale	Pag 92

Capitolo 4 - Associazionismo intercomunale. Analisi e riflessioni sull'esperienza delle Unioni dei Comuni

4.1 Istituzione dell'Unione dei Comuni	Pag 97
4.2 Il quadro normativo nazionale e regionale di riferimento	Pag 99
4.3 Unioni dei Comuni: analisi teorica della loro costituzione e stabilità	Pag 101
4.3.1 La decisione di adesione ad una Unione e la sua stabilità	Pag 102
4.3.2 Conclusioni	Pag 106
4.4 Le Unioni dei Comuni in Italia	Pag 108

4.5	Le Unioni dei Comuni nelle Marche	Pag 117
4.6	La mappa delle funzioni e dei servizi gestiti dalle Unioni dei Comuni marchigiane	Pag 126
4.7	Le risorse finanziarie delle Unioni dei Comuni nelle Marche	Pag 134
4.8	La gestione associata di funzioni e servizi attraverso l'analisi dei bilanci consuntivi. Le Marche come case study	Pag 136
4.9	Le opinioni degli amministratori sull'Unione	Pag 146
4.10	Osservazioni conclusive	Pag 148

Capitolo 5 – Esempificazione su area di studio. Pratiche di copianificazione intercomunale nella bassa valle del Foglia nella Provincia di Pesaro e Urbino.

5.1	Presentazione	Pag 150
5.1.1	L'agire pubblico tra istituzioni e società	Pag 151
5.1.2	Il percorso dell'identità: rurale-urbana, esogena-endogena	Pag 152
5.1.3	La città che ci sarà: senza le mura-per confini la natura	Pag 154
5.1.4	Il progetto	Pag 156
5.1.5	Progetto Ascolto: la costruzione del processo comunicativo e partecipativo, programma di attività per l'ascolto sociale della Città Futura	Pag 157
5.1.6	Progetto Città Futura: la costruzione del piano strategico dei servizi e nuove strategie di riqualificazione ambientale	Pag 158
5.1.7	Progetto Comunicazione: plastico fisico-multimediale per la Città Futura	Pag 160
5.2	Analisi: accertamento dei dati relativi a servizi e spazi pubblici	Pag 161
5.2.1	Verifica presso gli Enti delle informazioni disponibili.....	Pag 161

5.2.2 Realizzazione della base cartografica.....	Pag 162
5.2.3 Verifica dei dati	Pag 163
5.2.4 Le aree verdi	Pag 167
5.2.5 Le aree sportive	Pag 167
5.2.6 Gli edifici pubblici	Pag 167
5.3 Analisi: ambiti produttivi specialistici, la mobilità, spazi e attrezzature di interesse collettivo, grado di utilizzo e servizi ambientali	Pag 168
5.3.1 Ambiti produttivi specialistici	Pag 168
5.3.2 Il Sistema della mobilità	Pag 180
5.3.3 Spazi, attrezzature e funzioni di interesse collettivo	Pag 184
5.3.4 Grado di utilizzo e situazioni di degrado	Pag 186
5.3.5 I servizi ambientali	Pag 188
5.4 Analisi: il fiume Foglia come elemento unitario della bassa valla del Foglia ...	Pag 204
5.4.1 L'Idraulica	Pag 205
5.4.2 Il risanamento della qualità delle acque	Pag 207
5.4.3 La valorizzazione ambiti culturali e sistema piste ciclabili	Pag 207
5.4.4 Stato dell'arte	Pag 208
5.5 Progetto: la costruzione del processo comunicativo partecipativo	Pag 210
5.5.1 Primo contatto	Pag 212
5.5.2 Informazione, formazione	Pag 213
5.5.3 Primi scenari	Pag 213
5.5.4 Incontro pubblico	Pag 214
5.5.5 Incontri tematici e programmatici	Pag 214
5.5.6 Comunicazione e concertazione	Pag 215
5.5.7 Monitoraggio condiviso	Pag 215
5.5.8 Rapporto socio-economico	Pag 216
5.6 Progetto: indirizzi progettuali per la realizzazione di un sistema del verde...Pag	226
5.6.1 Obiettivi progettuali	Pag 226
5.6.2 Linee guida per una progettazione del verde integrata.....	Pag 226

5.6.3 Realizzazione di nuove aree verdi di proprietà od interesse pubblico	Pag 232
5.6.4 Realizzazione di nuovi parcheggi	Pag 239
5.6.5 Realizzazione di nuovi filari stradali	Pag 242
5.6.6 Realizzazione di nuove aree verdi nell'ambito di piani urbanistici.....	Pag 243
5.7 Progetto: il piano strategico dei servizi	Pag 245
5.7.1 Il Piano Strategico dei Servizi	Pag 245
5.7.2 La definizione degli oggetti del Piano Strategico dei Servizi.....	Pag 246
5.7.3 La definizione degli obiettivi del Piano dei Servizi	Pag 249
5.7.4 La definizione dei metodi del Piano dei Servizi	Pag 250
5.7.5 Il Progetto	Pag 253

Capitolo 6 – Elaborati Grafici Pag 256

Elaborati di analisi :

- Tavola 1** Schemi di azione strategica per la riqualificazione della Bassa Valle del Foglia;
- Tavola 2** Sistema integrato di aree verdi e mobilità ciclo-pedonale;
- Tavola 3** Sistema ecologico e delle tutele;
- Tavola 4** Beni culturali e paesaggistici;
- Tavola 5** Mosaico dei PRG ;
- Tavola 6** Demografia ;
- Tavola 7** Andamento demografico;
- Tavola 8** Immigrazione ;
- Tavola 9** Crescita produttiva-occupazionale ;
- Tavola 10** Analisi dei servizi ;
- Tavola 11** Dotazione dei servizi dell'Unione dei Comuni di Pian del Bruscolo (attuale);
- Tavola 12** Dotazione dei servizi dell'Unione dei Comuni di Pian del Bruscolo (di progetto)
- Tavola 13** Viabilità – analisi dei flussi;
- Tavola 14** Viabilità – suddivisione dei flussi;
- Tavola 15** Relazione con i distretti confinanti;
- Tavola 16** Stato delle acque;
- Tavola 17** Sistema della depurazione;
- Tavola 18** Inquadramento del poli produttivi specialistici.

Nuova Unità Amministrativa, elaborati di assetto territoriale :

- Tavola 19** La nuova Unità Amministrativa nel territorio, "La città Futura";
- Tavola 20** Master Plan di "Città Futura";
- Tavola 21** Master Plan della viabilità;
- Tavola 22** Master Plan del fiume Foglia;
- Tavola 23** La difesa idraulica del territorio della "Città Futura";
- Tavola 24** Riqualificazione delle acque del fiume Foglia;
- Tavola 25** Itinerari botanico naturalistici lungo il fiume Foglia;
- Tavola 26** Esempificazione di area verde attrezzata lungo il fiume Foglia;

Tavola 27 Piano strategico della distribuzione dei servizi nel capoluogo della
"Città Futura";

Tavola 28 Il polo dei servizi di Pian del Bruscolo;

Tavola 29 Piano strategico per l'organizzazione del polo produttivo specialistico;

Tavola 30 Piano strategico per il recupero funzionale dei centri storici.

Bibliografia Pag 286

SOMMARIO

La ricerca svolta riguarda la verifica di fattibilità per la realizzazione di uno sviluppo locale equilibrato, partendo dalla distribuzione delle attività e dalla loro conformazione nel territorio con l'obiettivo di promuovere nuove centralità urbane capaci di indurre attraverso tecniche di gestione innovative elementi strutturali capaci di rafforzare l'economia locale, contenere l'evasione di spesa e ridurre il "pendolarismo" verso l'esterno. In questa prospettiva, conformemente alle impostazioni di politica territoriale ed economica più avanzate, un ruolo particolare è riconosciuto sia all'offerta aggregata sia alle modalità locali dei consumi, ambiti nei quali le integrazioni nel settore privato, arricchiscono di opportunità le politiche pubbliche.

Accanto a questa tematica di polarizzazioni di servizi, occorre ovviamente sviluppare l'ampia problematica del controllo progettuale delle reti di connessione che le nuove tecnologie rendono sempre più ampia: i luoghi di interconnessione delle reti associati alle polarità di localizzazione dei servizi, precedentemente definiti, costituiscono gli spazi privilegiati di interconnessione in contesti metropolitani adeguati alle tradizioni delle realtà esistenti di antica tradizione nel governo del territorio.

Acquisite le conoscenze di base su poli di servizio e reti di connessione, la ricerca conclude la sua fase analitica attraverso la definizione delle politiche urbane più adatte a cogliere i grandi mutamenti introdotti dall'internazionalizzazione dei mercati e delle culture nelle forme di regolazione, nelle pratiche di governo e nella amministrazione anche a scala intercomunale.

Un approfondimento è dedicato ai temi emergenti nel dibattito urbanistico della governance, della qualità dell'ambiente percepito, così come sono stati affrontati in altri contesti, anche se profondamente diversi da quello italiano eseminato: i casi americano (Chicago e California) e australiano (Western Australia) possono essere considerati emblematici, il primo per le procedure sperimentate nella governance e il secondo per la gestione ambientale di qualità.

L'ambito di applicazione del concetto di area vasta nella pianificazione strategica, integrandosi con la definizione di ente intermedio e di sovracomunalità, (espressi dalla legislazione nazionale italiana come espressioni intercomunali di autogoverno) è stato individuato nell'unione di cinque comuni, in provincia di Pesaro e Urbino, nella Bassa Valle del Foglia, denominata Unione dei Comuni di Pian del Bruscolo.

Su questo territorio, interpretato nella sua complessità amministrativa e nella ricca articolazione delle sue componenti i temi della strategia, della governance e del planning, sono stati confrontati per ritrovare coerenze semplificatrici e rendere fluido il processo di integrazione verso un futuro comune e condiviso.

A titolo esemplificativo, con riferimento ad un quadro generale che contempla l'applicazione di procedimenti per l'attuazione di un programma strategicamente motivato, sono stati sviluppati approfondimenti alle scale opportune sui temi dell'integrazione della sostenibilità ambientale, dei servizi collettivi, della produzione, della viabilità.

La tesi, sviluppata con dati e informazioni e documentazioni culturali applicate al tema della governance dei Centri urbani minori, affronta il problema particolarmente avvertito nella realtà amministrativa nazionale dell'eccessiva frammentazione in piccoli comuni di poche centinaia di abitanti, proponendo l'aggregazione di cinque Centri, nella Bassa Valle del Foglia, ubicati fra Pesaro e Urbino.

Dall'unione comunale di municipalità in positiva tensione demografica e crescita economica, potrebbe scaturire il quarto polo dell'attuale provincia marchigiana, con una popolazione di circa 30.000 abitanti, tale da giustificare la presenza dei servizi pubblici e delle attrezzature collettive proprie di un insediamento di dimensioni intermedie: le pendolarità per scuola e lavoro verso il capoluogo provinciale dovrebbero conseguire un consistente ridimensionamento e i fenomeni di competitività fra Comuni nello sfruttamento delle risorse ambientali dovrebbero cedere il passo a strategie più accortamente conservative. Gli obiettivi della ricerca *"Metodologie per lo sviluppo della pianificazione strategica. Esempificazioni e verifiche di fattibilità su aree di studi"* sono anche quelli di proporre una sostituzione progressiva del livello provinciale dell'assetto del territorio sostituendolo con una auspicabile Agenzia di Pianificazione, il cui compito è il coordinamento degli strumenti urbanistici delle Unioni di Comuni nel quadro della pianificazione regionale.

INTRODUZIONE

La disciplina dell'urbanistica nella formazione di entità territoriali utili alla pianificazione strategica: il ruolo dell'urbanista, territorio, pianificazione, democrazia, economia.

Il ruolo dell'Urbanista

Vale la pena innanzitutto di fare cenno ad alcune interpretazioni della figura dell'urbanista (e dell'urbanistica) che sono state date in anni più o meno vicini. C'è chi, come Leonardo Benevolo, lega il mestiere dell'urbanista alla necessità di sanare i guasti prodotti nell'ambiente della vita dell'uomo dalle conseguenze della "rivoluzione industriale", e all'emergere dell'aspirazione (da parte di élite visionarie o di gruppi organizzati di uomini) a una condizione urbana caratterizzata da salubrità, socialità, benessere condiviso.

C'è chi, come Hans Bernoulli, dedica il mestiere dell'urbanista al tentativo di recuperare la grande rottura storica avvenuta quando il trionfo della borghesia, sciogliendo i vincoli feudali che legavano la società e ponendo l'interesse individuale come motore dello sviluppo, infranse anche il sistema delle regole comuni basate sulla proprietà indivisa del suolo urbano, capace di rendere la città bella e funzionale.

C'è chi, assumendo come metafora della nascita dell'urbanistica il piano di New York del 1811, individua il mestiere dell'urbanista come il tentativo di affrontare i disagi derivanti dai conflitti d'uso della città, disagi che la spontaneità dei meccanismi del mercato non riuscivano a risolvere, a causa della contraddizione tra il carattere intrinsecamente sociale, comune, collettivo della città e la logica invincibilmente individualistica che del mercato è padrona.

In tutte queste interpretazioni, l'urbanista è l'uomo che è capace di configurare un assetto del territorio urbano, un disegno, un'organizzazione dei diversi elementi che lo compongono, rispondente a una razionalità. È il tecnico, l'esperto, che riesce a proporre un disegno della città in cui i diversi oggetti, le diverse funzioni necessari alla comunità (gli edifici e le strade, i ponti e le ferrovie, le residenze e le fabbriche, gli ospedali e i parchi: quel complesso di cose che oggi chiamiamo "urbanizzazione") abbiano ciascuno la propria collocazione giusta in rapporto agli altri elementi che compongono il territorio.

Più tardi si comprenderà che gli elementi artificiali, le "urbanizzazioni", devono avere un giusto rapporto non solo tra loro, ma anche con gli elementi che preesistono all'urbanizzazione, alle trasformazioni recenti: sia gli elementi naturali (i fiumi e le colline, i boschi e le coste e così via) sia gli elementi storici (gli insediamenti gli edifici e i manufatti antichi, le tracce sepolte o appena dissepolte del passato più remoto, i segni residui percorsi tradizionali, i paesaggi agrari e così via).

L'urbanista come garante degli interessi collettivi.

Non tutti gli interessi che agiscono nella città sono ugualmente garantiti, difesi, rappresentati. Sono certamente sostenuti gli interessi più potenti: quelli delle grandi proprietà immobiliari, che spesso appartengono a istituti di credito e ad altre componenti del mondo della finanza, e sempre più spesso a industrie che tentano di guadagnare con la valorizzazione immobiliare delle loro fabbriche, magari trasferendole dove le aree (e magari la mano d'opera) costano meno. Lo sono quelli delle aziende produttrici, in particolare di quelle che hanno a che fare con l'edilizia. Lo sono quelli dei commercianti, nelle città turistiche quelli degli albergatori e del mondo che attorno al turismo gravita. Si tratta comunque, in ogni caso, di interessi economici riferiti a una categoria particolare, e a una prospettiva temporale di breve periodo.

Cominciano a essere presenti gli interessi delle associazioni ambientaliste e di piccoli gruppi di pressione e d'orientamento. Ma si tratta di presenza il più delle volte deboli, su base volontaristica e spontanea, difficilmente capaci di durare nel tempo lungo delle decisioni amministrative, scarsamente dotati delle informazioni tecniche necessarie per valutare le scelte.

Una volta gli interessi generali erano rappresentati dai partiti politici. Questi avevano un disegno di prospettiva, proponevano un progetto di società di lungo periodo, e anche nell'azione amministrativa (che è riferita alla durata del mandato elettorale, cioè generalmente cinque anni) erano coerenti a quel progetto sociale. Oggi i partiti sono tendenzialmente appiattiti sul breve periodo: domina la preoccupazione di ottenere il maggior numero possibile di voti alle prossime elezioni, ed è più facile ottenere consenso promettendo cose che possano essere realizzate nel breve periodo. Un bel progetto architettonico o un pezzo di superstrada "pagano" di più che un buon piano regolatore: Ma il futuro di un territorio dipende da un buon disegno e programma d'insieme, mentre è certamente compromesso da scelte casuali, episodiche, slegate.

Io credo che in questa situazione all'urbanista spetti, più che mai, più di quando la politica era lungimirante, il compito di rappresentare gli interessi generali e gli interessi del futuro: gli interessi di tutte le cittadine e i cittadini in quanto tali, in quanto abitanti e utilizzatori del "bene comune città". Quelli di oggi, e quelli di domani, che nessun gruppo sociale e nessuna istituzione rappresenta, e a cui è destinato il Pianeta Terra che noi lasceremo ai nostri posteri.

L'urbanista come portatore di una visione olistica della realtà

All'urbanista spetta anche un'altra responsabilità: quella di essere capace di guardare al territorio nel suo insieme, di avere una visione olistica, sistemica della realtà.

Abbiamo visto che il territorio è un sistema, un insieme di parti tra loro integrate: l'urbanista (per la sua formazione e per il mestiere per il quale è preparato) è, deve essere, capace di non perdersi nell'analisi e nella

considerazione delle singole parti dimenticando il contesto al quale appartengono e che le fa vivere, ma deve anzi partire dal contesto, dall'insieme, dal tutto.

"Il tutto è più importante delle sue parti", diceva il poeta Eugenio Montale. E un altro poeta, Dante Alighieri: "Le cose tutte quante hanno ordine tra loro, e questa è forma che l'Universo a Dio fa somigliante".

Al di là delle parole dei poeti, quello che comunque è certo è che le parti del territorio non si governano se non si comprende il tutto. Verità, questa, largamente dimenticata. Il territorio è oggi, nel nostro paese, trasformato da interventi occasionali, sporadici, promossi da questa o da quella esigenza. Là un pezzo di strada, qui l'ampliamento di un porto, l'autorizzazione a un capannone industriale, la trasformazione di un magazzino in una discoteca. In un'area destinata dal piano regolatore a verde pubblico si costruiscono case per i militari, dove la golena del fiume deve essere protetta per timore di esondazioni e per far scorrere la corrente in caso di piene si costruisce una fabbrica.

È questo modo di operare, sollecitato dall'urgenza e permesso dalla miopia, l'urbanista deve ricordare che è così che si sono provocati le catastrofi che hanno funestato in più occasioni le nostre terre, che è così che si provocato il degrado di quello che una volta era chiamato il Belpaese. E a questo modo che l'urbanista deve reagire, predicando e praticando una visione olistica, sistemica delle cose: quella visione che è espressa dal metodo e dagli strumenti della pianificazione, di cui fra poco ci occuperemo.

L'urbanista come regista di saperi e mestieri diversi

Abbiamo visto che il territorio è una realtà complessa, e che molti punti di vista (molti saperi e molti mestieri) sono impiegati per conoscerla, analizzarla, valutare le sue potenzialità e i suoi rischi. Ciò significa che il lavoro dell'urbanista, poiché ha a che fare con il territorio e il governo delle sue trasformazioni, deve collaborare con gli esperti di altre discipline, deve avvalersi dell'apporto di saperi e mestieri diversi dal suo. Il suo è un lavoro eminentemente interdisciplinare.

Ma tra le altre discipline l'urbanista svolge (là dove si cimenta con gli strumenti della pianificazione) due funzioni particolari.

Innanzitutto egli svolge un ruolo di coordinamento: il geologo e lo statista, il programmatore e lo storico dell'ambiente, il fitogeografo e il sociologo, il giurista e l'economista collaborano con la regia dell'urbanista. Così come, nel cinema, gli attori e lo scenografo, l'elettricista e il costumista, l'operatore di macchina e il fotografo sono coordinati dal regista.

E come nel cinema, la regia dell'urbanista è finalizzata a un risultato. Dai saperi degli altri l'urbanista deve trarre ciò che può tradursi in un progetto di spazio, in una disciplina delle trasformazioni del territorio, e nell'individuazione di ciò che

bisogna fare (le azioni, le valutazioni, il monitoraggio) per tradurre il disegno del piano in concrete trasformazioni del territorio.

Non è un lavoro facile, quello dell'urbanista. Per esercitarlo è necessario essere curiosi e umili: curiosi per conoscere abbastanza bene i mestieri altrui così da saperli utilizzare; umili per rispettare la specificità delle altre discipline.

UN PRIMO ELEMENTO UNIFICANTE: IL TERRITORIO

Le diverse interpretazioni del mestiere dell'urbanistica riconducono tutte, insomma, a un medesimo oggetto: il territorio.

L'urbanistica è nata in relazione alla città, quindi al territorio urbano. Molto prima che nascesse l'urbanistica moderna possiamo chiamare urbanisti gli uomini che disegnavano sulla carte e sul terreno la forma della città: da Ippodamo di Mileto agli agrimensori dei territori e delle città romane, dai locatores delle città medioevali agli artisti del Rinascimento. Anche l'urbanistica moderna, quella che nasce con l'ascesa al potere della borghesia e la cosiddetta "rivoluzione industriale", si applica alla città, al territorio urbano. Ma i metodi, le sue tecniche e i suoi strumenti si sono presto estesi all'intero territorio.

Possiamo dire che oggi l'urbanistica si occupa ugualmente, certo con differenti modulazioni dei suoi strumenti, di tutto il territorio sia di quello urbano che di quello extraurbano.

Dobbiamo allora domandarci che cosa sia il territorio, potrebbe essere interessante soffermarsi su tre sue caratteristiche intrinseche: complesso, sistemico, comune.

Una realtà complessa

Il territorio è una realtà complessa dal punto di vista della sua genesi: è il prodotto del succedersi di una serie di stratificazioni storiche, nel corso delle quali l'uomo ha interagito con la natura modificandola, addomesticandola, trasformandola più o meno profondamente, a volte rispettandola, a volte violentandola.

È una realtà complessa dal punto di vista degli usi in atto e di quelli possibili, e dei conflitti che possono nascere tra usi alternativi e tra usi antagonisti: un campo può essere usato per coltivare, o per realizzare un parco, o per realizzare cento alloggi o dieci fabbriche. Una zona industriale accanto a un ospedale o un aeroporto accanto a un quartiere residenziale sono dannosi, come è dannosa una scuola irraggiungibile dalle abitazioni che deve servire.

Ed è una realtà complessa dal punto di vista delle letture che ne sono possibili, dei punti di vista sotto i quali può essere utilizzato: molti dei saperi e mestieri che ricordavo prima esprimono proprio questi diverse possibili letture, questi diversi punti di vista: il sociologo, il geografo, l'economista, il geologo, il naturalista, lo storico, e ancora l'ingegnere dei trasporti, l'archeologo e così via.

Una realtà sistemica

Di tutte queste cose che abbiamo enumerato (vicende, usi, letture, oggetti) il territorio non è un semplice magazzino: non è un luogo in cui tutte queste cose sono semplicemente e casualmente ammonticchiate. Tutte queste cose hanno ordine tra loro, sono connesse tra loro in modo che una modifica in un punto, un'azione su una di esse, modifica tutte le altre.

Alcuni esempi.

1. Aprire un supermercato in una parte periferica della città provoca un grande aumento del traffico, quindi richiede la formazione di nuove strade, parcheggi ecc. Al tempo stesso, per il fatto che quella parte del territorio viene visitata da molti clienti stimola l'apertura di altri negozi, servizi e funzioni che guadagnano dalla presenza di numerosi passanti.

2. Allargare una strada e rendere più fluido il traffico in una parte della città provoca un afflusso di automobili generalmente maggiore dell'aumento della capacità della rete stradale che si è manifestato, e quindi richiede nuovi interventi che a loro volta generano maggior traffico. Analogamente l'apertura di un parcheggio interrato in una parte della città: in genere a questo evento corrisponde l'afflusso di automobili maggiore della capacità del parcheggio, e allora si crea in quella zona un aumento del traffico anziché una sua diminuzione.

3. A Roma l'interesse suscitato dalla realizzazione di una nuova, modesta opera di architettura (l'edificio di Meyer che avvolge l'Ara Pacis sul Lungotevere di Ripetta) ha provocato una rapida trasformazione della strada che collegava quel punto a un altro punto nodale (piazza di Spagna), l'espulsione delle botteghe e delle residenze tradizionali, la loro sostituzione con grandi magazzini delle "firme italiane" e una profonda e radicale trasformazione delle caratteristiche sociali dell'area.

4. La realizzazione di una serie di capannoni industriali e di abitazioni in un'area che per le sue caratteristiche geologiche è permeabile rispetto alla falda idrica provoca un progressivo inquinamento della sottostante riserva d'acqua e quindi un aumento del rischio di malattie oppure la necessità di cancellare una risorsa essenziale per la vita delle popolazioni insediata a valle.

Il territorio, insomma, è un sistema, nel quale le opere di trasformazione dell'uomo e il loro impatto sulle preesistenti caratteristiche, sia naturali che artificiali, genera nuovi equilibri e provoca nuovi eventi, anche in parti distanti e apparentemente non connesse con il luogo della trasformazione.

Il territorio è un bene comune

L'assetto attuale del territorio è determinato da una serie di eventi che sono maturati in un arco lunghissimo di tempo. La collocazione delle attuali città è originata spesso dall'incrocio di due itinerari percorsi da mercanti moltissimi secoli fa. La trasformazione di primitivi villaggi in città e il consolidamento e l'accrescimento di queste è avvenuto per effetto di una somma di iniziative, moltissime delle quali operate dalla collettività, le altre dalle singole famiglie e imprese nell'ambito di decisioni e investimenti pubblici, pagati dalla collettività. Nessuno realizzerebbe una fabbrica se non ci fosse un sistema di strade e di ferrovie che consente alle merci di entrare e di uscire dalla fabbrica, agli operai di arrivarci, se non esistessero reti di comunicazioni per collegare quella fabbrica a tutti i mercati, se non esistessero scuole nelle quali il personale si forma e così via. Nessuno costruirebbe una casa se non ci fossero strade, scuole, parchi, ferrovie, tram e autobus e così via.

Questa e altre considerazioni spingono a dire che la città e il territorio sono un bene comune, di cui si può fruire individualmente ma che nel suo insieme è un bene creato dall'apporto di tutti (quindi della società), in un lungo percorso storico. Sono beni comuni e pubblici molte sue parti (le strade e le piazze, le scuole e gli ospedali, gli aeroporti e le ferrovie, i parchi e le riserve idriche e così via), ed è un bene comune nel suo insieme.

Gli interessi che agiscono sul territorio

Tuttavia il territorio è il luogo nel quale interagiscono, e spesso sono in conflitto tra loro, interessi diversi. Sentirete parlare molto di questi conflitti nelle lezioni del corso. Sentirete l'acronimo NIMBY (Not In My Back Yard, non nel mio cortile), che viene adoperato per indicare quei conflitti nei quali gli abitanti di una parte del territorio protestano per un impianto utile ma fastidioso che essi non contestano in sé, ma vorrebbero spostato nel cortile degli altri. Spesso sono conflitti che nascono non tanto per egoismo locale, ma perché l'impianto è oggettivamente inutile o dannoso, oppure perché non si è spiegato con sufficiente chiarezza i suoi requisiti: per una mancanza di trasparenza della scelta, insomma.

Un conflitto di carattere diverso, che è sostanziale e fondamentale.

Se un'area da agricola diventa urbana il suo valore aumenta moltissimo. Ancora di più aumenta se è vicina a una stazione della metropolitana, o a un parco pubblico, oppure se è in una zona ben servita da buoni servizi pubblici. Ancora di più aumenta se su quell'area si possono realizzare sedi di attività pregiate, oppure un numero maggiore di volumi o di superfici utili. Insomma, per effetto di decisioni e investimenti pubblici il valore economico di un'area può aumentare di moltissimo. Il prezzo di quell'area, ivi compreso il sovrapprezzo derivante dalle scelte e dagli investimenti della collettività, viene incassato dal proprietario, senza che esso abbia compiuto nessun lavoro e

nessun investimento. Ma esso ricade su chi ha bisogno di quell'area per costruire una fabbrica o un edificio di abitazioni, il quale a sua volta si rivale su chi compra le merci prodotte da quella fabbrica o prende in affitto un alloggio in quell'edificio.

LA PIANIFICAZIONE

Il metodo praticato dal planner è la "pianificazione". Vi do' una prima definizione di questo termine.

Intendo per pianificazione territoriale ed urbanistica quel metodo, e quell'insieme di strumenti, che si ritengono capaci di garantire - in funzione di determinati obiettivi - coerenza, nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni territoriali, ragionevole flessibilità alle scelte che tali trasformazioni determinano o condizionano, trasparenza del processo di formazione delle scelte e delle loro motivazioni.

L'oggetto della pianificazione è costituito dalle trasformazioni, sia fisiche che funzionali, che sono suscettibili, singolarmente o nel loro insieme, di provocare o indurre modificazioni significative nell'assetto dell'ambito territoriale considerato, e di essere promosse, condizionate o controllate dai soggetti titolari della pianificazione. Dove per trasformazioni fisiche si intendono quelle che comunque modifichino la struttura o la forma del territorio o di parti significative di esso, e per trasformazioni funzionali quelle che modifichino gli usi cui le singole porzioni del territorio sono adibite e le relazioni che le connettono. A questo campo, solo a questo campo (ma, insieme, a tutto questo campo) deve essere secondo me diretta la responsabilità e la competenza della pianificazione.

È importante distinguere due termini molto vicini: "piano" e "pianificazione".

Il piano è un documento, composto da carte e testi scritti, che disciplina l'assetto di un determinato territorio. La pianificazione è un'attività che si sviluppa attraverso la redazione e approvazione di piani, la loro valutazione, il monitoraggio della realtà che il piano si propone di modificare, la valutazione di tali modificazioni, la conseguente modifica degli obiettivi e la stesura di nuovi piani, di nuovi documenti composti da carte e testi scritti.

Della pianificazione fa parte l'indicazione delle azioni che sono necessarie per attuare le trasformazioni previste dal piano, così come fa parte l'individuazione degli indici e dei parametri che devono essere sottoposti a monitoraggio per misurare e valutare l'attuazione del piano.

Ecco altre due, definizioni, non contraddittorie tra loro né con la mia. Quella di Antonio Cederna, che accentua l'aspetto morale della pianificazione urbanistica:

"La pianificazione urbanistica è un'operazione di interesse collettivo, che mira a impedire che il vantaggio dei pochi si trasformi in danno ai molti, in condizioni di vita faticosa e malsana per la comunità. Si impone quindi la pianificazione

coercitiva, contro le insensate pretese dei vandali che hanno strappato da tempo l'iniziativa ai rappresentanti della collettività, che intimidiscono e corrompono le autorità, manovrano la stampa e istupidiscono l'opinione pubblica. Guerra ai vandali significa guerra contro il privilegio e lo spirito di violenza, contro lo sfruttamento dei pochi sui molti, contro tutto un malcostume sociale e politico: significa restituire dignità alla legge, prestigio allo Stato, dignità a una cultura. Nell'urbanistica, cioè nella vita delle nostre città, si misura oggi la civiltà di un Paese".

Giorgio Ruffolo è un economista. In un importante saggio sulla necessità di una politica ambientale ha dato una definizione che mi sembra molto bella della pianificazione territoriale, che vi propongo:

"Il quarto pilastro di un ambientalismo moderno è la pianificazione territoriale. E' lo strumento principale per sottrarre l'ambiente al saccheggio prodotto dal "libero gioco" delle forze di mercato. Alla logica quantitativa della accumulazione di cose, essa oppone la logica qualitativa della loro "disposizione", che consiste nel dare alle cose una forma ordinata (in-formarle) e armoniosa. Non si tratta, soltanto, di porre limiti e vincoli. Ma di inventare nuovi modelli spazio-temporali, che producano spazio (là dove la civiltà quantitativa della congestione lo distrugge), che producano tempo (là dove la civiltà quantitativa della congestione lo dissipa) e che producano valore aggiunto estetico".

L'urbanista e l'architetto

La definizione di Ruffolo introduce il concetto di bellezza: "dare alle cose una forma ordinata (in-formarle) e armoniosa", produrre "valore aggiunto estetico". Ma non si tratta della bellezza dell'oggetto: è una bellezza d'insieme. E nella differenza tra attenzione all'oggetto e attenzione all'insieme sta il fondo della differenza tra due mestieri che, nel nostro paese (a differenza di moltissimi altri) sono molto vicini e quasi confusi: l'urbanista e l'architetto. A me sembra molto chiaro un passo di Italo Calvino, che cito spesso per rispondere al quesito: che differenza c'è tra l'urbanista e l'architetto. Ecco il passo di Calvino.

"Marco Polo descrive un ponte, pietra per pietra.

- Ma qual è la pietra che sostiene il ponte? - chiede Kublai Kan.

- Il ponte non è sostenuto da questa o quella pietra, - risponde Marco, - ma dalla linea dell'arco che esse formano.

Kublai Kan rimane silenzioso, riflettendo. Poi soggiunge: - Perché mi parli delle pietre? È solo dell'arco che m'importa.

Polo risponde: - Senza pietre non c'è arco".

L'urbanista si occupa dell'arco, l'architetto delle pietre. L'architetto progetta singoli oggetti, e definisce le regole secondo le quali essi devono essere costruiti. L'urbanista si occupa di definire le regole secondo le quali essi devono essere composti perché raggiungano, nel loro insieme, un'armonia e una

funzionalità complessive. L'architetto disegna la casa dell'uomo, l'urbanista la casa della società.

LA DEMOCRAZIA

"Disegnare la casa della società" significa esprimere quest'ultima. Da quando nasce l'urbanistica moderna ciò significa che è essenziale il legame tra urbanistica e pianificazione da un lato, società e democrazia dall'altro lato.

La democrazia non è una formula astratta, è un regime molto concreto, che è giunto a maturazione in un determinato processo storico e si è svolto in una determinata parte del mondo.

La democrazia che conosciamo non è l'unica esistita, né è l'unica possibile. Si dà il fatto che, come diceva Winston Churchill, "è un sistema pieno di difetti, ma tutti gli altri che sono stati inventati ne hanno di più". Quindi teniamocela, ma assumiamo piena consapevolezza dei suoi limiti e degli errori della sua attuale applicazione. Ricordiamo soprattutto che essa è stata messa in crisi da alcune cause precise, che lo storico Luciano Canfora sintetizza così:

"impoverimento dell'efficacia legislativa dei parlamenti, accresciuto potere degli organismi tecnici e finanziari, diffusione capillare della cultura della ricchezza, o meglio del mito e della idolatria della ricchezza attraverso un sistema mediatico totalmente pervasivo".

Solo se siamo consapevoli dei suoi limiti ed errori – delle sue cause - potremo: 1) tentar di migliorarla nell'applicazione, 2) non interrompere la ricerca di un sistema migliore.

Bisogna ricordare sempre che le istituzioni hanno senso solo nel loro contesto (storico, territoriale, economico). Perciò non ha senso parlare di esportare istituzioni, senza che prima abbiano maturato le condizioni che lo rendano possibile. Aver dimenticato questo è uno degli errori della globalizzazione.

L'ECONOMIA

Come imparerete la città, nel suo sorgere come invenzione dell'uomo e nel suo affermarsi (come oggi nel suo dissolversi tra megalopoli e sprawl), è sempre stata strettamente connessa all'economia: il modo in cui l'economia si è conformata ha pesantemente inciso, nel bene e nel male, sulla natura della città, sui suoi problemi, sulle sue potenzialità.

Non possono mancare perciò alcune parole chiave rilevanti a questo proposito: sviluppo, bene e merce, rendita sono essenziali.

Nel linguaggio corrente il termine sviluppo non ha più alcuna connessione con la crescita delle capacità dell'uomo di comprendere, amare, godere, essere, dare. Sviluppo significa oggi unicamente crescita quantitativa delle merci, ossia dei prodotti di una produzione obbligata a crescere sempre di più (a sfornare e a vendere sempre più merci) per non morire (per non essere schiacciata dalla concorrenza), e cresce appunto attraverso la produzione indefinita di merci finalizzate solo ad essere vendute, indipendentemente dalla loro utilità.

Consistenti correnti di pensiero, che cominciano a tradursi in pratiche, hanno rivelato che questo sviluppo è arrivato a un punto mortale. Si sono manifestati i limiti delle risorse disponibili sul pianeta, e la loro esistenza configge con la natura stessa di questo sistema economico, obbligato alla crescita indefinita.

L'espressione più interessante è forse quella di Kenneth Boulding

"Chi crede che una crescita esponenziale possa continuare all'infinito in un mondo finito è un pazzo, oppure un economista".

L'operazione culturale che ha dovuto essere compiuta per raggiungere un simile risultato è stata quella di ridurre ogni bene e merce, e di cancellare il valor d'uso riducendo ogni valore a valore di scambio. È allora importante tenere ben presenti queste distinzioni.

Il bene è un oggetto (o un servizio, o un sentimento) che ha valore di per sé, per l'uso che ne fa l'essere umano; la merce è un oggetto (o un servizio) la cui funzione è solo quella di essere scambiato con un altro oggetto o servizio. Il bene è caratterizzato da identità, la merce da fungibilità: il fungibile universale è la moneta, espressione sublimata della merce. Il valor d'uso è riferito ovviamente al bene, il valore di scambio alla merce.

Questa economia nella quale viviamo riconosce il valore dei beni solo riducendoli in merce. Il che spesso significa eliminarne il valor d'uso, o attribuirne il godimento solo ad alcuni. Ma questa economia non è l'unica possibile: difendere oggi i beni (le coste e i boschi, i beni culturali sparsi sul territorio o sedimentati in essi e nelle città, i corsi d'acqua e le culture dei luoghi) ha senso anche perché tutela - in vista di una economia futura possibile - patrimoni che altrimenti sarebbero distrutti per sempre.

Tra tutte le parole dell'economia quella che ha più incidenza per il territorio è indubbiamente la rendita. È grazie alla rendita, e al peso che essa ha

nell'economia italiana, che quote rilevanti e del tutto ingiustificate del territorio vengono sottratte ai loro usi ragionevoli e trasformati in una "repellente crosta di cemento e asfalto", come ripeteva Antonio Cederna. Che cos'è la rendita? È una delle tre forme di reddito: il salario, remunerazione del lavoro, il profitto, remunerazione dell'impresa, la rendita, remunerazione della proprietà.

A differenza delle altre due forme di reddito, come ha scritto recentemente l'economista Giorgio Lunghini, "la rendita non crea nessun valore: è una sottrazione al prodotto sociale, senza nessun corrispettivo e legittimata soltanto dal diritto di proprietà".

Vediamo una definizione scientifica della rendita, quella di Claudio Napoleoni:

"Si chiama rendita il reddito che il proprietario di certi beni percepisce in conseguenza del fatto che tali beni sono, o vengono resi, disponibili in quantità scarsa; dove la scarsità va intesa in uno dei seguenti sensi:

- 1) i beni in questione appartengono alla categoria degli agenti naturali, disponibili in quantità limitata e inferiore al fabbisogno;
- 2) i beni in questione vengono resi disponibili da chi li possiede in quantità inferiore alla domanda che di essi si avrebbe in corrispondenza di prezzi uguali ai loro costi".

Le tre forme di rendita esprimono differenti classi sociali. Al salario corrisponde l'operaio, proprietario della forza-lavoro. Al profitto corrisponde il capitalista, organizzatore della produzione che esercita comprando sul mercato le diverse componenti del capitale. Alla rendita corrisponde il proprietario degli immobili (aree ed edifici) adoperati nel processo produttivo.

Storicamente, la rivoluzione borghese (Inghilterra e Francia fine XVIII secolo, Germania metà XIX secolo) ha rappresentato la vittoria della borghesia capitalistica sulla proprietà fondiaria d'impronta feudale (ancien régime).

Una delle ragioni per cui l'Italia è distante dagli altri paesi europei è proprio l'incidenza della rendita, dovuta al fatto che la borghesia, giunta al potere in ritardo rispetto agli altri paesi europei, ha potuto prevalere solo alleandosi all'ancien régime, quindi alla rendita.

CAPITOLO 1- La strategia e la gestione strategica del piano urbanistico.

1.1 La pianificazione d'area vasta. Analisi storica e contemporanea: il caso esemplificativo della Provincia di Salerno;

La pianificazione d'area vasta, nel nostro paese, non nasce nel 1990. Non nasce con la legge 142, "Nuove norme sull'ordinamento degli enti locali". Nasce molto prima, sia come esperienze concrete sia come esigenza, dibattito, sperimentazione e ricerca di soluzioni giuste: soluzioni, cioè, culturalmente fondate, amministrativamente valide, politicamente praticabili. Se si vuole comprendere lo stato attuale della pianificazione d'area vasta, i suoi problemi, le sue difficoltà e i suoi successi, è della sua storia che occorre avere consapevolezza.

Della pianificazione d'area vasta si cominciò a parlare e a discutere, e a lavorare, in quello strano decennio del XX secolo (grosso modo dalla fine degli anni Venti all'inizio dei Quaranta) che separa tra loro la grande crisi esplosa a Wall Street e la Seconda guerra mondiale. E si cominciò a farlo non solo negli USA e in Gran Bretagna, ma anche in Italia.

Tra le esperienze italiane vorrei ricordare la bonifica delle Paludi pontine e la conseguente realizzazione di città e paesi, di canali, strade e ferrovie, di zone industriali e di parchi. Tra gli istituti amministrativamente validi (quegli istituti giuridicamente fondati che quasi sempre seguono le esperienze pratiche e tentano di generalizzarne gli esiti) vorrei ricordare due delle figure pianificatorie introdotte dalla legge 1150 del 1942: il piano intercomunale in primo luogo, che avrebbe dovuto consentire di governare le trasformazioni territoriali nelle aree più dense, e il piano territoriale di coordinamento, che avrebbe dovuto consentire il governo delle realtà più ampie: quelle che dalla dimensione dell'intercomunalità si allargano a quella, appunto della "area vasta".

Perché per mezzo secolo la pianificazione d'area vasta non è stata praticata se non eccezionalmente? Le ragioni di fondo sono ormai acquisite alla storiografia urbanistica. Concluso, nel 1945, il periodo bellico, la necessità di ricostruire le infrastrutture, il patrimonio edilizio e gli apparati produttivi (questi ultimi, fortunatamente, in gran parte salvati dagli operai) non si utilizzò – come invece fecero altri paesi europei – il metodo e gli strumenti della pianificazione: si abbandonò invece quest'ultima, abbandonando la ricostruzione, e il successivo sviluppo, alla logica del più brutale spontaneismo.

E quando lo sviluppo di forze produttive moderne fece riemergere l'esigenza della razionalità dell'assetto urbano, l'unica pianificazione che venne rilanciata fu quella a livello locale. Del resto, l'unico adeguamento legislativo che era stato compiuto (oltre all'introduzione di provvedimenti che consentissero di derogare alla pianificazione) era stata la sostituzione dei termini del lessico fascista (Podestà, Camera dei fasci e delle Corporazioni, Casa del Fascio ecc.) con quelli del lessico democratico (Sindaco, Parlamento, servizi pubblici ecc.)

Alcuni generosi tentativi compiuti negli anni Cinquanta (il piano del canavese promosso da Adriano Olivetti, quello piemontese del gruppo coordinato da Giovanni Astengo, il manuale per la pianificazione regionale commissionato dal Ministero dei LLPP ad Astengo) restano isolati episodi. È solo nel corso degli

anni Settanta che si tenta di riprendere, in modo generalizzato, la sperimentazione di una dimensione d'area vasta nella pianificazione.

Molte sono le soluzioni tentate. Superate le resistenze dei partiti di centro (e in particolare della DC), timorosi di un "potere rosso" nell'area centrale della Penisola, si sono finalmente istituite le regioni (istituto cui gli urbanisti hanno sempre dato notevole rilievo): è da esse che finalmente verrà, si spera, un quadro certo e razionale sull'assetto del territorio, una disciplina che darà coerenza d'insieme alle politiche urbanistiche e a quelle, infrastrutturali e localizzative, che spettano allo Stato: alcune regioni lavorano e producono i primi piani urbanistici regionali, o piani territoriali di coordinamento, o piani territoriali regionali (Governo e Parlamento si guardano bene dal coordinare alcunché), altre lavorano male, o non lavorano affatto: amministrano il giorno per giorno, distribuiscono a pioggia le risorse di cui dispongono.

Ci si rende conto subito che il livello regionale della pianificazione d'area vasta non è sufficiente: troppo ampia è la forbice tra le decisioni che la Regione può governare con efficacia, e quelle proprie del livello comunale. Occorre un "livello intermedio" della pianificazione. Si sperimentano varie strade: quelle che fu tentata più a lungo, è quella dei "comprensori": enti elettivi di secondo grado (i membri dei consigli comprensoriali vengono eletti dai consiglieri comunali), oppure emanazione delle regioni, oppure – nei casi istituzionalmente più perversi – costituiti a mezzadria tra regione e comuni. Leggi regionali (Piemonte, Emilia-Romagna, Veneto), a volte coraggiose, precisano caratteristiche, poteri, competenze dei comprensori. Ma l'esperienza dura pochi anni. Né più a lungo dura quella del "comprensorio speciale" previsto dalla legge per Venezia.

1.1.1 Il fallimento dei comprensori e la nascita della pianificazione provinciale

Perché il fallimento? Una ragione sostanziale fu individuata nel fatto che i comprensori non avevano poteri propri. I soggetti che componevano gli organi decisionali non erano investiti direttamente dall'elettorato, ma rappresentavano in primo luogo il comune, o la regione, che li aveva eletti come "suoi" rappresentanti nei governi comprensoriali. Poiché gli interessi dei diversi livelli possono essere, e spesso sono, in contraddizione tra loro (con buona pace dei fautori della concertazione ad ogni costo), i contrasti interni provocavano la paralisi di ogni decisione. Fu negli anni Settanta che emerse la posizione più ragionevole: a ogni livello di pianificazione deve corrispondere un livello di governo autorevole, e perciò eletto direttamente dai cittadini.

Fu così che matura, negli anni successivi, la proposta di attribuire potere di pianificazione del "livello intermedio" alle province. Nate sulla scia dell'ordinamento statutale napoleonico come emanazione dei poteri del governo nazionale, trasformate in organi elettivi e articolazioni dell'ordinamento repubblicano con la Costituzione del 1948, le province avevano però poteri debolissimi: caccia e pesca, assistenza psichiatrica, scuole superiori, strade di livello intermedio, e pochissimo altro. Dopo un lungo dibattito, è nel 1990 che, con la legge 142, si assegna alle province il ruolo e le competenze in merito alla pianificazione d'area vasta.

Poiché in Italia, dal 1948, la competenza in materia urbanistica è attribuita alle regioni, è a questa che la legge 142/1990 ha affidato il compito di definire obiettivi, contenuti, procedure, risorse per la formazione della pianificazione provinciale. Alcune regioni hanno legiferato, altre no. Tra le regioni renitenti è allineata anche la Campania.

1.1.2 Un caso: la pianificazione della Provincia di Salerno

Ma la pianificazione del territorio non è un ornamento, né l'adempimento di una prescrizione legislativa: la pianificazione del territorio, in una realtà moderna, è una necessità. Soprattutto là dove vi sono risorse ambientali e culturali ingenti, potenziale fonti di sviluppo ma soggette a rischi di degrado, dove l'organizzazione del territorio pone problemi complessi che i singoli comuni non possono risolvere da soli, dove la contraddizione tra aree a sviluppo intensivo e aree caratterizzate da fragilità economica e sociale minaccia di accentuarsi. Per questa ragione, nelle more di un provvedimento regionale, i reggitori della Provincia di Salerno decidono di partire da soli. Nel 1995 il processo si avvia, con un documento d'indirizzo della Giunta provinciale approvato dall'intero Consiglio.

Il documento definisce la pianificazione come "un processo sistematico e continuo di programmazione e gestione del territorio", volto a "indirizzare le politiche comunali e coordinarle per creare le condizioni di una migliore organizzazione e assetto del territorio che, partendo dalla tutela e valorizzazione delle risorse ambientali e culturali, consente di far interagire tra loro le diverse componenti che concorrono allo sviluppo socio-economico sostenibile dell'area".

L'iter di formazione del Piano territoriale è visto come "un processo unitario nel quale i diversi soggetti intervengono per determinare, nell'ambito delle loro competenze, un unico sistema di scelte". Ove la collaborazione tra tali soggetti non consentisse, su determinati punti, di giungere "ad una convergenza d'intenti", si assumeranno comunque le decisioni necessarie "la cui responsabilità ricadrà sull'ente al quale la legge affida competenze superiori"[1].

1.1.3 Tra Stato e comuni

Quest'ultima affermazione tocca un punto di grande rilievo. La pianificazione d'area vasta interviene, nel nostro paese, quando si è già consolidata (dove più, dove meno) una prassi di pianificazione come prerogativa dei comuni, e una prassi di decisioni sul territorio (le grandi infrastrutture, i finanziamenti per le grandi opere pubbliche, l'approvazione dei piani) affidata allo Stato (e, negli ultimi decenni, in parte alle regioni). È tra questi due livelli, quello statale (e regionale) e quello comunale, che deve inserirsi la pianificazione d'area vasta provinciale. Essa deve perciò guadagnarsi sul campo i galloni: dimostrarsi utile ai comuni, dimostrarsi efficace e autorevole alla regione e allo stato.

Sul fronte "a monte" la situazione non è certo brillante. Se il Parlamento nazionale ha legiferato sin dal 1990, quello regionale della Campania ha brillato per la sua inerzia. Non solo non esiste una legge urbanistica che

attribuisca contenuti, poteri e procedure alla pianificazione provinciale, ma addirittura si è stabilito che alla Provincia è sottratto perfino il potere di approvare i piani comunali della grande maggioranza dei comuni[2]. Vedremo nei prossimi mesi, benché l'alba della nuova Giunta non sembri molto felice[3] Sul fronte "a valle" la Provincia di Salerno sta conquistando il suo ruolo con una serie di azioni le quali, se a volte corrono il rischio di un eccessivo empirismo, concorrono comunque efficacemente ad affermare il ruolo pratico della Provincia nell'affrontare, e condurre a proposte convincenti e condivise, situazioni territoriali o di settore che i comuni non possono affrontare da soli, e la cui soluzione contribuisce invece a risolvere conflitti nell'uso delle risorse e a migliorare il livello di servizio di ampie zone del territorio provinciale.

Ma dietro queste pratiche si cela una questione più complessa, alla quale la frase citata del documento della Giunta provinciale direttamente si riferisce: Quali sono le "competenze superiori" che la legge affida alla pianificazione provinciale; o meglio, in assenza di una legge chiara, sulla base di quale principio può individuare il discrimine tra competenze provinciali e comunali nella pianificazione?

1.1.4 Il principio di sussidiarietà

Il principio al quale ci si può riferire è quello "di sussidiarietà". Poiché se ne parla spesso a sproposito, vediamo nella sua interpretazione più autorevole. Esso è stato definito compiutamente nell'articolo 3b degli Accordi di Maastricht (che regolano i rapporti tra l'Unione europea e gli stati membri): "Nei campi che non ricadono nella sua esclusiva competenza la Comunità interviene, in accordo con il principio di sussidiarietà, solo se, e fino a dove, gli obiettivi delle azioni proposte non possono essere sufficientemente raggiunti dagli Stati membri e, a causa della loro scala o dei loro effetti, possono essere raggiunti meglio dalla Comunità".

Sulla base di questo principio, sono allora di competenza della pianificazione provinciale quegli interventi, e quelle azioni, che "a causa della loro scala o dei loro effetti" possono essere compresi e governati meglio al livello territoriale della Provincia che a quello del singolo comune.

È chiaro quindi che "appartengono" alla pianificazione d'area vasta provinciale due grandi campi di decisione. Da un lato, quelli che attengono ai sistemi ambientali: alla tutela e all'uso delle risorse naturali e culturali, al paesaggio, alla tutela del suolo e dell'acqua e agli interventi volti alla prevenzione dei rischi. Dall'altro lato, quelli che riguardano la grande attrezzatura del territorio visto come sistema insediativo: come insieme di infrastrutture, attrezzature, servizi, centri i quali sono funzionali non alla vita di questa o quella unità di vicinato, di questo o quel comune, ma del sistema insediativo provinciale nel suo complesso.

Una interpretazione di "pianificazione" e alcune sue conseguenze

È tenendo conto del contesto e dei criteri indicati nelle righe che precedono che si è operato per giungere alla bozza di Piano territoriale di coordinamento provinciale, che la scheda qui accanto illustra nel suo procedimento di formazione e nella sintesi dei suoi contenuti. Poiché peraltro al termine di "pianificazione territoriale" si danno spesso significati molto diversi, opportuno

precisare, nel concludere queste note, l'idea di pianificazione cui si è fatto riferimento nel costruire il PTC salernitano.

Intendo per "pianificazione" un'azione, continua e sistematica, condotta dall'ente elettivo rappresentativo della volontà generale dei cittadini, volta a conferire coerenza, nello spazio e nel tempo, alle trasformazioni fisiche e funzionali del territorio, in vista di un determinato sistema di obiettivi socialmente condivisi. Ciascuno dei termini che ho adoperato meriterebbe di essere discusso. Dall'analisi di ciascuno di essi si potrebbero trarre indicazioni operative. Alcuni rinviano a questioni ancora aperte: penso all'interesse generale, e penso alla condivisione sociale: due questioni sulle quali una contaminazione della nostra disciplina con le scienze politiche, e della nostra tradizione pianificatoria nazionale con le esperienze e tradizioni europee ed americane potrebbe risultare feconda.

E preferisco parlare di "pianificazione" anziché di "piano" perché ritengo che ciò che serve per governare il territorio non è un documento elaborato una volta per tutte, singolare, magari accattivante come un bell'oggetto (e come tale pubblicato su patinate riviste), e neppure una serie o una congerie di piani, ma una pianificazione: un'attività continua, costante e sistematica, che esprima nel tempo la capacità di governare le "scelte politiche tecnicamente assistite" in cui (come afferma Francesco Indovina) si esprime la pianificazione territoriale e urbana, a tutte le scale e i livelli.

Vorrei concludere sottolineando che puntare alla "pianificazione" anziché al "fare un piano" significa anche assegnare un'importanza particolare alla costituzione di una struttura capace di assistere tecnicamente la politica nel governo del territorio: un Ufficio del piano, adeguatamente attrezzato, efficace, autorevole, e di un apparato tecnico capace di costruire, aggiornare e gestire il crescente patrimonio informativo necessario per un avveduto governo del territorio – un Sistema informativo territoriale. Il difficile percorso della formazione di questi due strumenti è perciò parte costitutiva della costruzione della pianificazione territoriale nella provincia di Salerno.

1.2 Definizione di pianificazione strategica

1.2.1 Che cosa si intende per pianificazione strategica

Il termine "pianificazione strategica", come spesso accade è ormai diventato di uso comune nel linguaggio urbanistico e non, ma non sempre con l'appropriato livello di precisione/consapevolezza. E', in effetti, un'etichetta ormai applicata in modo disinvolto ad una varietà di esperienze.

L'origine del termine strategia va ricercato nella scienza militare, assieme a quello di tattica. Come sintetizza Salzano (2003):

"La strategia è finalizzata al lungo periodo, all'intera condotta della guerra; la sua missione è raggiungere il fine ultimo. La tattica è finalizzata al breve periodo, a quel determinato e specifico episodio che è una parte, un segmento di quell'evento più vasto che è il campo della strategia.

"La strategia è la guerra, la tattica è la scaramuccia, la battaglia, la ritirata. Per vincere una guerra (strategia) si può anche perdere una battaglia o ordinare una ritirata (tattica)."

La nozione di strategia è stata poi adottata in economia aziendale. Le imprese definiscono strategie di lungo periodo per raggiungere precisi obiettivi aziendali, attraverso misure ed azioni di breve periodo. La pianificazione strategica è ormai pratica consolidata nelle aziende moderne e tecnica basilare nelle scuole di business administration.

Dall'economia aziendale il concetto è stato poi traslato alla pianificazione territoriale. A partire dagli anni '80, e soprattutto negli anni '90, in varie città d'Europa sono state sperimentate nuove procedure di pianificazione urbana, che travalicano gli strumenti urbanistici tradizionali di tipo vincolistico e legati essenzialmente alla destinazione d'uso dei suoli (Piano Regolatore Generale, Master Plan, ecc.) e vengono più o meno esplicitamente designate con il termine di pianificazione "strategica". Con il nuovo millennio, il Piano Strategico ha fatto la sua comparsa anche in Italia.

1.2.2 Definizioni e caratteristiche della pianificazione strategica

Da allora sono state fornite innumerevoli, anche molto diverse, e spesso fuorvianti definizioni di pianificazione strategica territoriale (cfr. Salzano 2003). Qui di seguito ne riporto due che mi sembrano le più aderenti alla concezione attuale di PS.

"I piani strategici agiscono attraverso la costruzione ampia di un impegno collettivo che incorpora la molteplicità dei centri decisionali a partire dal basso e la fa convergere su una visione socio-politica della città e del suo territorio proiettata in un futuro anche lontano, ma realizzabile sulla base di partenariati, di risorse, di tempi individuati, di interessi convergenti, del monitoraggio dell'efficacia dei tempi di attuazione" (Spaziante 2003, p.42)

"... approcci di pianificazione che si riferiscono all'area vasta: che aspirano a definire grandi indirizzi di sviluppo (economico, sociale e ambientale) di un territorio integrato (urbano/periurbano/rurale) e a renderne le dinamiche insediative più coerenti con i principi dello sviluppo sostenibile (competitività/solidarietà/cura dell'ambiente) attraverso modelli di

governance capaci di costruire un'idea di cittadinanza metropolitana certamente rispettosa delle identità locali, ma più cooperante e lungimirante". (Gibelli 2003, p. 62)

Una differenza fondamentale della pianificazione strategica territoriale, rispetto a quella militare o aziendale, tuttavia, va subito segnalata. A differenza dell'ambito militare o aziendale, nella pianificazione territoriale non vi è centralizzazione dell'autorità e le decisioni non possono essere "imposte". In un regime democratico e in una società ad economia di mercato con una pluralità di attori, qualunque strategia deve in qualche misura basarsi sul "consenso" (ci si può interrogare sulle somiglianze con la pianificazione "indicativa" del periodo corporativo).

"Ma assumere una prospettiva di lunga durata in un campo di decisioni diverso da quello militare (dove vige un regime monocratico) comporta la necessità di assicurare alle decisioni un consenso ampio, che vada al di là delle oscillazioni della politica e quindi possa garantire la continuità del processo. Ecco allora che, dove si opera in un ambito caratterizzato da un regime democratico, il concetto di strategia deve arricchirsi di quello di consenso". (Salzano 2003)

Al di là delle diverse definizioni vi è, tuttavia, una certa convergenza sulle principali caratteristiche che connotano la pianificazione strategica in ambito territoriale – e la distinguono dagli strumenti urbanistici tradizionali – alcune delle quali strettamente interconnesse (cfr. anche Fera 2002, Gibelli 2003):

a)il carattere negoziato e, possibilmente, partecipato – piuttosto che autoritario e prescrittivo – del piano, attraverso la costruzione di una "visione" del futuro condivisa dal maggior numero di attori locali;

b)il carattere operativo – cioè orientato alla promozione di azioni e progetti – piuttosto che passivo e vincolistico (si "promuovono" progetti, piuttosto che "concedere" licenze);

c) il carattere flessibile – cioè suscettibile di aggiustamenti e revisioni – invece che rigido;

d)l'approccio integrativo (economia, società, ambiente, cultura), che non solo supera e ricomponde il tradizionale approccio settoriale della pianificazione, ma mette anche in relazione una pluralità di attori;

e)la funzione di quadro strategico di lungo periodo entro il quale assicurare coerenza ai singoli progetti;

f) la partnership pubblico-privato nella promozione (e nel finanziamento) degli interventi;

g)la dimensione territoriale di area vasta, cioè sovracomunale, che superando "gli eccessi del localismo", rilancia la necessaria concertazione tra livelli di governo diversi (Gibelli 2003);

h)l'adesione ai principi dello sviluppo sostenibile, che comporta tra l'altro l'introduzione di valutazioni anche di tipo qualitativo (qualità della vita, sviluppo umano, conservazione delle risorse non rinnovabili, etc.).

1.2.3 La dimensione "mistica" del PS

Se queste sono le caratteristiche salienti della pianificazione strategica contemporanea. Vediamo quali sono le sue funzioni e i suoi scopi. Gli obiettivi della pianificazione strategica, possono essere analizzati secondo una duplice ottica. Da una parte vi sono gli obiettivi specifici del piano, generalmente articolati in funzione delle specificità dell'area e della "visione" del suo futuro: la riconversione, il rilancio, l'internazionalizzazione, il recupero, la competitività, l'innovazione, la decongestione, la qualità della vita, etc. Da un altro punto di vista, però, il piano strategico va inteso come un processo, non solo tecnico ma anche e soprattutto sociale. Tra gli obiettivi più ambiziosi della pianificazione strategica - intesa come processo - va menzionata la costruzione o il rafforzamento del capitale sociale locale, attraverso un processo di apprendimento collettivo. Anche di capitale sociale si parla sempre più spesso e non sempre a proposito. Secondo Mutti (1998, p.13), il capitale sociale:

"...consta di relazioni fiduciarie (forti e deboli, variamente estese e interconnesse) atte a favorire, tra i partecipanti, la capacità di riconoscersi e intendersi, di scambiarsi informazioni, di aiutarsi reciprocamente e di cooperare a fini comuni."

Questo processo di costruzione e/o rafforzamento del capitale sociale dovrebbe avvenire attraverso la promozione della comunicazione, della partecipazione, della fiducia e della cooperazione, ovvero attraverso la mobilitazione di tutta la società civile attorno a quella "visione" condivisa del futuro locale che si configura nel piano strategico (Camagni 2003). Il piano strategico, inoltre, proprio attraverso la visione condivisa del futuro collettivo, può contribuire a creare/rafforzare un senso di identità territoriale nella cittadinanza. Contribuisce a rigenerare la fiducia nella nella pianificazione e quindi nell'intervento pubblico in generale, come garante dell'interesse collettivo e della democrazia (Albrechts et al. 2003). Può promuovere, infine, nuove forme di governance[1], intesa come gestione "dal basso", attraverso le quali è la città intera e non più la sola amministrazione locale al centro dei processi di decisione e di trasformazione territoriale (Salzano 2003, Donolo 2003).

Questi obiettivi di costruzione di "capitale sociale" del piano inteso come processo sono, come ho detto, estremamente ambiziosi. Su questa sorta di visione "mistica" del piano si sta costruendo una vera e propria retorica della pianificazione strategica. Il piano assume funzioni "taumaturgiche" (Gastaldi, 2003). Ed è proprio all'interno di questa visione mistica del piano che si annidano anche i principali nodi. Per affrontarli è utile fare un breve riepilogo del contesto storico nel quale emerge la pianificazione strategica.

1.2.4 Il contesto storico

La nuova stagione di pianificazione flessibile e strategica nasce e si sviluppa in Europa in un momento storico – gli anni '80 – che vede il paradigma neo-liberale sostituire quello keynesiano-fordista e l'intervento pubblico contrarsi e ritrarsi in tutti i campi, incluso quello della pianificazione. E' un periodo di profonda crisi della politica, durante il quale si sgretola il patto corporativo che aveva garantito stabilità al regime keynesiano-fordista. In particolare, la politica dei partiti – che erano profondamente radicati nelle classi sociali che rappresentavano e poteva esplicarsi su strategie di lungo periodo – è stata sostituita da un sistema di leadership fortemente personalizzata e da strategie – mandati – di breve periodo: risultati a tutti i costi. Si accorciano tempi della politica e si ricerca spesso il facile e demagogico successo.

La dimensione "globale" dello spazio economico, che contribuisce ad accentuare la concorrenza tra luoghi, da una parte, e a modificare il ruolo dei diversi livelli di governo, dall'altro. E' un periodo di re-scaling istituzionale, in cui alla globalizzazione crescente di alcuni attori (le grandi transnazionali) e istituzioni (OMC, UE, etc.) si contrappone una perdita di legittimità dei governi nazionali e un forte rilancio dei governi locali.

E' anche un periodo di crisi della pratica (della gestione) urbanistica. Si è verificato uno scollamento tra tempi e approcci della pianificazione urbanistica tradizionale e tempi e dinamiche delle trasformazioni territoriali. Queste ultime sono molto più rapide e si caratterizzano per modalità affatto diverse da quelle previste dall'urbanistica tradizionale (città non più in crescita ma indecline, urbanizzazione diffusa, aree dismesse, nuove modalità di comunicazione, etc.), a fronte di un peggioramento di alcune vecchie dinamiche (congestione dovuta al traffico automobilistico, immigrazione, peggioramento della qualità urbana, etc.). La funzione del piano tradizionale di regolare e contenere, attraverso un sistema di vincoli si è così svuotata. Questo scollamento ha portato ad una pratica urbanistica "in deroga" nei casi migliori e all'abusivismo più selvaggio nei casi peggiori.

E' contro questo sfondo che si può leggere l'evoluzione della pianificazione strategica europea e si possono identificare le differenze di "generazione", in particolare – come ha messo in luce Gibelli (1996) – tra la generazione dei PS degli anni '80 (USA, Inghilterra, Olanda, Francia, Spagna) nei quali prevalgono la componente deregolativa e la logica aziendalistica, attorno ai grandi interventi di rivalorizzazione urbana, e la generazione dei PS della seconda metà degli anni '90, più attenti a creare sinergie tra decisori, attorno ad una visione condivisa, con un approccio, appunto, di tipo "integrativo". A questa generazione di piani sembrano appartenere i primi piani italiani degli anni 2000.

1.2.5 I nodi

D'altro canto, l'affermarsi della pianificazione strategica come nuovo 'paradigma' della pianificazione territoriale e l'adesione entusiastica – specie in Italia – a quella che ho chiamato dimensione "mistica" del nuovo corso

rischiano di oscurare alcuni alcuni nodi critici, che configurano altrettanti rischi istituzionali e sociali e di cui occorre essere coscienti.

1. Un primo nodo è quello della effettiva partecipazione della società civile ai processi di formulazione e decisione. Attuare un vero processo partecipativo in una società complessa come quella attuale è molto difficile.

2. Un secondo problema, collegato al primo è quello della disuguaglianza tra soggetti/interessi, determinata dalla loro diversa capacità contrattuale. Tra gli interessi privati, vi sono quelli imprenditoriali e immobiliari "forti" (Camagni 2003) e vi sono quelli "diffusi" (Salzano 2003), cioè quelli di cittadini che si animano per la soluzione di questo o quel problema d'interesse per una comunità, piccola o grande che sia. Questi ultimi attori generalmente ricevono poco spazio nel processo delle decisioni, ma sono comunque in grado di organizzarsi. Vi sono poi gli interessi "deboli" che spesso non riescono nemmeno a mobilitarsi (gli "esclusi"). Chi rappresenta gli interessi deboli e dà voce agli esclusi?

3. Un altro nodo è connesso ai fallimentidella negoziazione senza una qualche forma di autorità che faccia da arbitro. Tra gli esiti possibili della negoziazione assunta a paradigma vi sono lo stallo e la deregolamentazione, che raramente garantiscono risultati socialmente accettabili nel lungo periodo.

4. Collegato al precedente è il nodo del rapporto tra autorità pubblica (teoricamente garante del bene collettivo) e interessi privati, specie nel caso di iniziative a capitale misto. Chi indirizza chi?

5. Strettamente collegato ancora è il problema della definizione dell' interesse pubblico/collettivo/comune di cui l' autorità pubblica dovrebbe essere garante (su questo argomento si veda Moroni 2003). Evidentemente il bene comune non può essere determinatosolo dal processo partecipativo. Come osserva Salzano (2003) alcune istituzioni sono garanti di interessi e beni pubblici indiscutibili (soprintendenze, protezione civile, pubblica sicurezza, difesa del suolo, etc.), ma nella maggior parte dei casi la definizione di cosa costituisca l'interesse pubblico è molto più vaga.

6. Altro nodo ancora è il diverso orizzonte temporale tra pianificazione, progetti e politica: lungo per il piano strategico (10-15 anni); corto per i mandati elettivi di governo (sindaci, etc.) e per la realizzazione di progetti. Questo sfalsamento ha portato numerosi osservatori a sviluppare la distinzione tra quelli che devono essere gli elementi "strutturali" (invarianti) dei piani e quelli flessibili (i progetti). A questo nodo si ricollega, in effetti, quello del rapporto tra la pianificazione strategica e la strumentazione urbanistica tradizionale.

1.2.6 I rischi

I rischi, rispetto a questi nodi sono numerosi, alcuni dei quali si possono intravedere anche nei casi che saranno presentati oggi.

Un rischio rilevante, è la strumentalizzazione del piano, attraverso la finzione demagogica del consenso, per legittimare scelte di gruppi di interesse 'forti', già prese altrove (il consenso maschera un compromesso tra interessi forti al di fuori del piano). Nei luoghi in cui il capitale sociale è debole, il pericolo di esiti deregolativi, contrabbandati come "flessibilità", ma in realtà funzionali ad obiettivi di mera rivalorizzazione urbana o pura speculazione edilizia, è molto forte. In particolare, il PS non può essere usato per delegittimare il piano

urbanistico ed il controllo pubblico sui meccanismi di trasformazione del territorio. L'ultima generazione di piani – in parte come ripensamento critico dopo i deludenti risultati dei meccanismi affidati al mercato dei primi piani – sembrano riportare la pianificazione strategica nell'alveo di una gestione pubblica delle trasformazioni. Come afferma Gibelli (2003), occorre ritornare ad una legittimazione delle istituzioni pubbliche nel campo della pianificazione e definire regole nella flessibilità.

Altro rischio è l'adozione di una visione strategica 'alla moda' per ottenere ampi consensi, senza che vi siano i presupposti locali per raggiungere quel tipo di obiettivi. L'ossessione con la necessità di essere "competitivi" ha portato all'imitazione acritica di modelli già sperimentati in località centrali, contribuendo ad un "appiattimento" della visione strategica e alla scomparsa della diversità (Gastaldi 2003).

Nel Sud questi pericoli di un uso spregiudicato della pianificazione strategica sono maggiormente presenti: esiste una società civile potenzialmente ricca e motivata, ma è scoraggiata e priva di fiducia nel sistema politico ed amministrativo. Non si esprime. Questo si vede, ad esempio nella gestione di molti POR e PIT, dove se, da una parte, i tavoli di concertazione e negoziazione vedono in alcuni casi un'effettiva interazione tra attori locali, cosa che costituisce senz'altro una significativa innovazione sociale, dall'altra, gli interessi "deboli" – imprenditorialità "diffusa", società civile, immigrati – restano nella maggior parte dei casi assenti e i progetti finanziati sono promossi dai "soliti noti".

1.2.7 Alcuni requisiti minimi

Sulla scorta dei numerosi casi europei ormai in avanzata fase di attuazione, ma anche alla luce delle prime esperienze italiane (come vedremo oggi), sembra possibile affermare che affinché la pianificazione strategica intesa nel suo senso più ampio possa funzionare, sono necessari alcuni requisiti minimi, alcune condizioni di partenza, da sole o congiunte:

- un'amministrazione capace (forte, autorevole, radicata, competente, con spirito di servizio) o alternativamente una nuova "figura" istituzionale che guidi il PS, anche con consulenza esperta, ma non solo;
 - una figura carismatica (leadership);
 - una società civile forte;
 - attori privati che esprimono interessi imprenditoriali e non legati alla rendita fondiaria (Salzano 2003);
 - un clima di fiducia nel governo e nelle possibilità di governance e di orgoglio civico;
- un'attitudine alla cooperazione tra diversi livelli di governo.

1.2.8 Obiettivi

I casi presentati oggi sono molto diversi. Alcuni – almeno 3 dei casi stranieri – appartengono alla prima generazione europea di piani strategici (fine anni '80); gli altri – in particolare quelli italiani – appartengono alla seconda e forse terza generazione (fine anni '90, inizio millennio). Ognuno di essi si situa in un contesto socioeconomico e istituzionale particolare. Si notano notevoli

differenze, sia negli obiettivi, sia nel metodo. E tuttavia proprio nelle loro differenze, questi casi possono essere utili per capire alcune cose.

Nella mattinata saranno presentate 4 esperienze europee: in primo luogo, quelle di Bilbao e Lille, tra le prime città metropolitane d'Europa ad affrontare il problema del loro riassetto territoriale in termini di pianificazione strategica già alla fine degli anni '80; poi quella di Groningen (Olanda), che forse più di tutte appartiene alla tipologia dei grandi progetti di rinnovo urbano; infine l'esperienza di Praga, il cui piano strategico approvato nel 2000 è divenuto un punto di riferimento per lo sviluppo di molte città medie e grandi dell'Est Europa. I primi tre casi saranno presentati da docenti universitari delle città in questione, che ne hanno seguito attentamente gli sviluppi nel tempo; il quarto dal direttore del piano stesso. A discutere dei casi Europei sono stati invitati la Prof. Maria Cristina Gibelli, docente di Urbanistica presso il Politecnico di Milano, che da anni segue l'evoluzione della pianificazione strategica in Europa, e il Prof. Louis Albrechts dell'Università Cattolica di Lovanio, il quale, oltre che docente di Urbanistica, ha anche contribuito alla recente revisione della legislazione urbanistica delle Fiandre.

Nel pomeriggio saranno invece presentati 3 casi italiani: quello di Torino, il primo piano strategico italiano, approvato il 29 febbraio 2000 e già al suo terzo anno di attuazione, quello di Firenze approvato nel dicembre 2002 e quello di Pesaro, approvato quest'anno. A discutere di questi casi sono stati invitati il Prof. Franco Corsico, docente di Urbanistica e assessore all'urbanistica di Torino dal 1993 al 2001, e il Prof. Giuseppe Fera, docente di Teorie dell'urbanistica della Facoltà di Architettura di Reggio Calabria e attento osservatore della realtà urbana meridionale.

Obiettivo della discussione è verificare in quale misura i "nodi" prima identificati sono stati affrontati e/o risolti nelle diverse esperienze. In particolare, si cercherà di affrontare le seguenti questioni:

Il ruolo dell'autorità pubblica. Che rapporto si è determinato tra amministrazione pubblica e attori privati - chi ha indirizzato chi? In altre parole, in che misura il pubblico è riuscito ad incidere sulle trasformazioni della città? E' riuscito ad indirizzare le scelte in termini socialmente inclusivi o ha solo ratificato le scelte degli interessi economici forti?.

Sul piano degli esiti: ha avuto successo il piano? Nella sua duplice dimensione: a) rispetto agli obiettivi che si era prefissato, cioè gli obiettivi "ufficiali" del piano (riconversione, internazionalizzazione, etc.); b) come processo, cioè il piano come costruzione di capitale sociale. E' riuscito a stimolare, rafforzare, sviluppare la partecipazione, l'identità territoriale, la fiducia, etc. E' stato effettivamente un piano partecipato? E' riuscito a coinvolgere anche gli interessi "deboli"?

Sul piano della metodologia: in che misura il PS ha rappresentato una innovazione istituzionale e sociale rispetto alla prassi urbanistica consolidata del paese o della regione? In particolare, in che modi si relaziona con la pianificazione urbanistica tradizionale (la pianificazione "fisica")? Dialogo, sostituzione, conflitto? La risposta a questo quesito cambia evidentemente a seconda del contesto, ma credo sia cruciale soprattutto in Italia, dove la pianificazione urbanistica tradizionale è in una fase di profonda revisione, attraverso le legislazioni regionali.

E, infine, cosa possiamo imparare da ognuna di queste esperienze? Quale è la lezione che ognuno di questi esempi può darci? Si possono identificare prassi ottimali, o alternativamente errori da non ripetere?

Io credo che nel tentare di rispondere a queste domande dobbiamo cercare di restare critici, ma in modo costruttivo. Per quanto riguarda alcuni casi italiani, in particolare, io credo che l'essere riusciti a mettere in movimento meccanismi di discussione e interazione tra attori diversi – i tavoli di concertazione tra diversi livelli di governo, i tavoli di negoziazione tra organizzazioni rappresentanti gruppi diversi di interesse (da quelli imprenditoriali, a quelli sindacali, alle associazioni civiche e non-profit), le forme, anche imperfette, di comunicazione e partecipazione da parte della cittadinanza – sia già un risultato di grande portata, specie in un momento di crisi della gestione urbanistica in particolare e della politica in generale. Certo, il nodo degli interessi "forti" e della loro capacità di prevalere – in modo più o meno esplicito – resta e va valutato caso per caso.

1.3 La pianificazione strategica in Italia

E' possibile, e forse utile, tentare una iniziale valutazione critica del nuovo strumento della pianificazione strategica (PS) alla luce delle esperienze che si sono recentissimamente avviate nel nostro paese, anche al fine di porre qualche limite a una tendenza a moltiplicarne interpretazioni e significati. In particolare, sembra importante evidenziare, sulla base delle caratteristiche specifiche del modello emergente nelle migliori pratiche internazionali (più volte commentate in questa rubrica), i limiti di esperienze solo parziali o, peggio, dei tentativi di contrabbandare pratiche tradizionali per innovative.

E' ben vero che il modello emergente in ambito internazionale, di tipo interattivo e partecipativo, è per molti versi un modello ideale, non pienamente realizzato in nessuno dei casi empirici recenti: ma altro è tendere a realizzare un obiettivo avanzato, sia pure per tentativi ed errori e scontandone molte difficoltà, altro è rinunciarvi fin dall'inizio del processo di pianificazione per perseguire obiettivi parziali che possono snaturare il contenuto innovativo, tecnico-organizzativo e di *policy*, del nuovo strumento.

Non vogliamo certo qui restringere i contenuti, gli stili, gli obiettivi anche politici (oltre che di politica urbana) della PS attraverso la proposizione di una visione personale e soggettiva; ma proprio perché quello che abbiamo chiamato il "modello emergente" è in realtà un meta-modello, un percorso e un metodo che deve trovare la sua realizzazione in coerenza con le specificità delle strutture e delle problematiche territoriali, piuttosto che uno strumento pronto all'uso e standardizzato, questo rischio pare comunque del tutto remoto. E' tuttavia importante sottolineare il fatto che lo strumento, divenuto subitaneamente di moda nel nostro paese, vada salvaguardato da troppo ampie definizioni che finiscono per ricomprendere esperienze, obiettivi e pratiche che, pure del tutto legittime, nulla hanno a che vedere con le valenze innovative del nuovo metodo e che rischiano di banalizzarne, oltre che l'immagine, anche le potenzialità che incorpora.

In ambito internazionale, una caratteristica cruciale della PS, che differenzia gli approcci più fertili da quelli che sono stati definiti di matrice "aziendale" o di

seconda generazione è rappresentata dal superamento di concezioni partenariali ed elitiste a favore di concezioni argomentative e partecipative dei processi di piano.

Nel dibattito culturale italiano su significato e compiti della PS (e in alcune ricadute operative a livello locale) si è invece proposta recentemente anche una concezione, o definizione (che riteniamo non soltanto inadeguata, ma anche rischiosa) che vede la PS come “un’azione politico-tecnica volontaria rivolta alla costruzione di una coalizione intorno ad alcune linee strategiche condivise (la strategia)” (Mazza, 2000: 28). L’assunto alla base di questa concezione, e cioè la necessità per qualunque processo di PS che si manifesti una leadership (in genere politica) e un consenso stabile fra attori, appare corretto e legittimo. Ciò che qui si vuole porre in dubbio, e che non sembra accettabile in una visione moderna delle politiche urbane, è la visione elitaria secondo la quale ciò “implica l’esistenza di una classe dirigente all’interno della quale *un gruppo* costruisce una comunanza di interessi e di programmi” (*ibid.*: pag. 29, corsivo nostro).

Il rischio implicito di un tale modello è manifestamente quello di approdare a una concezione neo-corporativa delle politiche pubbliche urbane; un rischio tanto più grave in un contesto politico e culturale come quello attuale, in cui le capacità di controllo del “bene comune” da parte delle pubbliche amministrazioni sono state ampiamente limitate, almeno nel nostro paese, da riforme e da pratiche urbanistiche che, nell’introdurre elementi di flessibilità necessari e altrettanto necessarie aperture al mercato, hanno nel contempo spesso delegittimato o indebolito l’azione pubblica.

Non vi è dubbio che la formazione di coalizioni è sempre avvenuta: essa è dunque lecita e addirittura vantaggiosa in un processo di PS, e trova i suoi esiti progettuali e realizzativi nelle diverse forme di partenariato pubblico-privato che vengono facilitate istituzionalmente nel processo di PS stesso. Ma ancora una volta l’elemento caratterizzante non è questo (o non è più questo, come lo è stato invece nella stagione delle prime esperienze internazionali degli anni ‘80 e dei primi anni ‘90), bensì il sistema di garanzie, di trasparenze, di pubblicità e di valutazione che la “terza generazione” di piani, partecipativi e “inclusivi” nella accezione data da Patsy Healey, intende (o almeno tenta di) costruire. Operazione difficile certo, ma irrinunciabile, che non autorizza scorciatoie che per voler essere realistiche appaiono solo opportunistiche.

Promuovere un processo di informazione e discussione pubblica, quanto più aperto possibile, anche se necessariamente strutturato e organizzato; affidarsi a pratiche argomentative e comunicative anziché discrezionali o puramente lobbystiche; dare ascolto alle aspirazioni ed alle aspettative che emergono dalla cittadinanza attraverso inchieste, questionari e procedure formalizzate di consultazione; imporre trasparenza e pubblicità alle negoziazioni fra pubblico e privato e alle valutazioni dei vantaggi collettivi di progetti privati; e soprattutto inquadrare il processo negoziale all’interno di regole definite *ex-ante* e non soggette esse stesse a negoziazione¹: tutto questo costituisce l’elemento

¹ Nel *Documento di Inquadramento del Comune di Milano* (2001), la più compiuta realizzazione recente del modello elitista, è proprio questa necessità di definizione di alcune regole chiare - di trasformazione urbana, di valutazione di impatto urbanistico e ambientale, e di distribuzione fra pubblico e privato del

caratterizzante dell'approccio attuale alla PS nelle migliori pratiche e teorizzazioni internazionali (Gibelli, 2003).

Il percorso, come si diceva, può essere assai lento e tormentato, soprattutto in Italia dove non esiste una tradizione consolidata di partecipazione e di vera trasparenza nelle politiche urbanistiche. E anche nelle migliori esperienze straniere non tutti gli elementi citati in precedenza appaiono pienamente realizzati. E' esemplare a questo proposito il caso del *Grand Lyon* (il governo metropolitano di Lione) (S&O, 179/2000) in cui, dopo tre piani strategici, si è sentita la necessità di formalizzare i processi di coinvolgimento civico, con l'approvazione nel luglio 2003 di una "*Charte de la participation*" che statuisce le procedure cui dovranno attenersi tutte le attività di pianificazione e trasformazione fisica del territorio lionese (dai piani di inquadramento strategico/SCOT, ai piani urbanistici comunali/PLU, ai piani di settore, ai grandi progetti, alle scelte in merito ai servizi di prossimità).

Inoltre, occorre mettere nel conto una minore celerità decisionale nel caso che i processi partecipativi (e non solo i progetti partenariali che coinvolgono gli interessi forti) siano effettivamente messi in opera. Ne è un caso esemplare la vicenda recentissima di un grande progetto urbano proposto da Siemens per Monaco di Baviera: un progetto con evidenti vantaggi collettivi che è stato bloccato e sottoposto a referendum da parte del sindaco a fronte di resistenze espresse dai cittadini a concedere all'impresa proponente di superare in un edificio l'altezza massima tradizionalmente imposta in città.

Per le ragioni esposte, riteniamo di dover confermare una definizione ampia e forse didascalica di PS, che tuttavia ne restituisce gli elementi caratterizzanti e realmente innovativi: essa può essere definita come la costruzione collettiva di una visione condivisa del futuro di un dato territorio, attraverso processi di partecipazione, discussione, ascolto; un patto fra amministratori, attori, cittadini e partner diversi per realizzare tale visione attraverso una strategia e una serie conseguente di progetti interconnessi, giustificati, valutati e condivisi; e infine come il coordinamento delle inderogabili assunzioni di responsabilità dei differenti attori nella realizzazione di tali progetti.

La differenza fra questo modello e quello neo-corporativo è chiara, e implicitamente o esplicitamente evocata dalla stessa Commissione Europea nei suoi interventi sulle politiche territoriali e urbane. Da una parte viene evidenziata sempre più la necessità e l'obiettivo preciso di procedere in direzione di una più compiuta democrazia, iniziando dall'ambito in cui più direttamente i cittadini vengono a contatto con le scelte che li riguardano, e cioè l'ambito delle politiche urbane e territoriali. Questa necessità era già esplicitata nel *Quadro d'azione per lo sviluppo urbano sostenibile* del 1998 e nel successivo *Libro Bianco sulla Governance*, e viene confermata nel *Terzo Rapporto sulla Coesione* del febbraio 2004. Ma, soprattutto, la Commissione è

surplus emergente dai processi di trasformazione – che viene negata e azzerata. Si afferma infatti non solo che "il Documento di Inquadramento in qualche misura espropria (sic!) il piano regolatore dei suoi contenuti strategici" (Presentazione dell'allora Assessore Maurizio Lupi, pag. V), ma anche che "gli investitori hanno la massima libertà di proposta" e "se la proposta è accolta, le regole specifiche del progetto di trasformazione vengono definite contestualmente alla proposta di cambiamento e non preesistono ad essa" (Sintesi di controcopertina, che riprende concetti esposti con ampiezza nel Documento).

intervenuta a bloccare alcuni grandi progetti urbani, realizzati attraverso negoziazioni locali, per mancanza di trasparenza e di vera apertura competitiva.

Come si vede, siamo ben lontani dalla concezione elitista, che affida il successo del piano a "un gruppo non molto numeroso e potente di scommettitori" attorno ai quali si costruisce "una coalizione" (Mazza, *ibidem*).

Quest'ultima concezione, oltre ad essere ormai inadeguata, apre inoltre la strada a esiti che facilmente possono ridursi al puro aspetto dello sviluppo immobiliare; esiti peraltro non esclusi, ma anzi talora esplicitamente invocati, in quanto più agevolmente percorribili e validi per coagulare processi cooperativi e coalizioni altrimenti giudicate improbabili (Mazza, 1996: 180). Non vi è niente di immorale nella costituzione di tali coalizioni a carattere immobiliare (a patto che non si risolvano, come in passato, in pratiche oligopolistiche di spartizione dei mercati edilizi locali), né tanto meno nell'utilizzo di strategie immobiliari da parte di imprese industriali in via di delocalizzazione dai centri urbani al fine di realizzare risorse patrimoniali altrimenti sottoutilizzate; ma la garanzia dell'interesse pubblico in questi processi non è intrinseco ai processi stessi, ma al metodo di controllo e di orientamento degli esiti per la città.

E' preoccupante dover verificare ex-post quanto da queste premesse sia potuta sortire la deriva puramente immobiliare e la modestia dei progetti effettivamente realizzati nel caso del *Documento di Inquadramento* del Comune di Milano del 2000, un documento che, da parte di uno degli estensori, viene assegnato, per "la generalità degli obiettivi e la mancanza di valore giuridico, (...) alla tipologia dei piani strategici" (Mazza, 2000: 27).

Alla distinzione fra approccio elitista e approccio inclusivo può essere associata quella, più orientata agli obiettivi, fra approcci che privilegiano le economicità e le convenienze (private) di breve periodo e approcci che privilegiano le economicità e i vantaggi (collettivi) di lungo periodo. Se è vero che associare il privato alle azioni pubbliche significa per ciò stesso riconoscere l'utilità, e la necessaria garanzia, di una profittabilità privata, quest'ultima deve essere comunque responsabilmente inquadrata in azioni e strategie che garantiscano vantaggi di lungo periodo alla città intera. Il termine di sviluppo sostenibile, anche se inflazionato e svuotato in parte di contenuto operativo e politico, ci può aiutare in questo ambito, proprio perché pone l'accento non solo sui risultati ma anche sui modi dell'azione. E' stato detto che "è probabilmente al livello dello spazio urbano che l'approccio dello sviluppo sostenibile mostra il suo senso più immediato", proprio in quanto esprime "l'aspirazione a una democrazia più completa, orientata a coinvolgere fortemente gli abitanti, l'insieme degli attori locali e le imprese, per fare del territorio comune un luogo di progetto condiviso e non più uno spazio subito" (Prager, 2004: 19).

La PS deve dunque porsi come obiettivo di sperimentare nuove forme di protagonismo e di cittadinanza attiva dei soggetti: essa è infatti essenzialmente azione collettiva, discussione e ascolto, messa in rete ed interazione; essa individua come condizioni facilitatrici la presenza di attitudini alla cooperazione e al partenariato, la presenza di capitale sociale, di "capitale relazionale".

Giustamente Crosta ha rilevato, parlando delle modalità con cui il consenso viene costruito e raggiunto, di consenso talvolta opportunistico, di consenso puro da comunanza di interessi, ma anche, più importante di tutti, di consenso di

natura interattiva che si costruisce nel corso del processo di piano, come sottoprodotto dello stesso, attraverso le pratiche argomentative e i dibattiti pubblici, che conducono alla ridefinizione dei punti di vista e degli interessi degli attori, alla costruzione di soluzioni di compromesso, alla saldatura di nuove alleanze (Crosta, 2004: 19).

La PS costituisce dunque una delle possibili risposte alla riforma della *governance* urbana, e come tale richiede un lungo processo di cambiamento culturale e politico, di crescita di coscienza civica e di identificazione di nuove forme organizzative e decisionali, in cui il coinvolgimento dei cittadini deve estendersi anche ai temi complessi e alle sfide di lungo periodo, soprattutto su temi di grande sensibilizzazione collettiva quali la sostenibilità e la coesione sociale, poiché esso può portare a nuove idee e nuovi modi di pensare, a una nuova "razionalità comunicativa" fondata su estese pratiche argomentative.

1.4 Il contributo della valutazione ambientale strategica a decisioni di assetto e sviluppo consapevoli e condivise

1.4.1 La novità della VAS

Sempre più gli approcci della pianificazione territoriale tendono a distinguere gli aspetti strutturali da quelli della gestione delle attuazioni, ma non ancora matura è la convinzione del ruolo che rispetto al resto del processo riveste la parte strategica, quella cioè che interroga gli interessi, i valori, le intenzioni delle comunità interessate, esplora gli scenari possibili, cerca di raccogliere (e negoziare) il consenso necessario, cerca infine di ottenere dal sistema di azioni prescelto le migliori *performances* in termini di sostenibilità ambientale, proponendo soluzioni che siano al contempo disciplinarmente fondate e socialmente condivise.

Un piano urbanistico (o territoriale), sempre più "**di ri-assetto e di riorientamento dello sviluppo**" deve coniugare punti di vista diversi, a partire da quelli più prettamente disciplinari, senza dimenticare però gli altri (quelli sociali, economici, antropologici e culturali, ambientali, finanziari, fiscali, organizzativi ...) pure così incidenti, tanto nella fase diagnostica che nella scelta delle terapie più efficaci e determinanti nel "disegno" del piano: ciascun punto di vista deve tentare in definitiva di fornire risposte, in termini più o meno formalizzati, alle *criticità* diversamente percepite e codificate e alle *istanze* raccolte, variamente ordinate nei luoghi, nei soggetti e nel tempo.

La Valutazione Ambientale (Strategica per voler essere pienamente integrata al processo decisionale) è una delle novità di questa recente evoluzione della forma del Piano che vuole intenderla come una modalità appropriata per aumentare il proprio "rendimento" ambientale e per sottoporlo poi con più facilità al giudizio degli altri.

Decidere come decidere è sempre più la questione delle questioni e a nulla servono le "scorciatoie efficienti" che rendono instabili le decisioni nelle relazioni tra i diversi attori in gioco e incerti i risultati.

La Valutazione Ambientale Strategica è un processo di supporto alla decisione che è stato introdotto nello scenario programmatico europeo dalla Direttiva

2001/42/CE per consentire la “valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull’ambiente”.

Questa innovazione ha rapidamente trovato eco nella legislazione urbanistica, che è stata rivista, o è in corso di revisione, in molte Regioni specie quelle di più consolidata tradizione urbanistica del Paese.

Così, dopo che il Piemonte aveva introdotto una Valutazione di Compatibilità Ambientale come contenuto della relazione illustrativa dei Piani Urbanistici e Territoriali con la revisione della L.R. 56/77 operata nel 1998 attraverso la L.R. 40 e dopo che la Regione Emilia Romagna aveva previsto una specifica (e per certi aspetti originale) Valutazione di Sostenibilità Ambientale e Territoriale (VALSAT) con la nuova L.R. 20/2000, la VAS è entrata formalmente nel lessico urbanistico delle Regioni con la Legge Regionale del Veneto n° 11 dell’11 aprile 2004.

Nella necessaria fase di sperimentazione sarà utile considerare che la peculiarità della applicazione della VAS ai Piani Urbanistici è determinata sostanzialmente dal fatto che il piano urbanistico incorpora “per sua natura” obiettivi di qualità ambientale e costituisce esso stesso un momento della politica ambientale dell’Ente.

Questa considerazione consente (e richiede) di intendere la Valutazione Ambientale Strategica come un percorso tutto interno alla costruzione del Piano, certificabile negli esiti e predisposto al monitoraggio.

1.4.2 La Vas del Piano o la Vas per il Piano?

Un confronto non rituale della cultura della pianificazione, cioè quella degli urbanisti che fanno i piani, con le culture della valutazione, cioè con quelli (gli ambientalisti) che fanno le VIA, è la condizione essenziale per affrontare i temi della VAS con chiarezza.

Schematizzando (ma non troppo) l’alternativa è tra:

- a) una concezione della VAS come macro VIA che assume l’obiettivo di mitigare i riflessi ambientali delle determinazioni del Piano Urbanistico, determinazioni che vengono concepite come di norma estranee alla politica ambientale dell’Ente;
- b) una concezione della VAS come percorso di verifica in itinere (e di impostazione del monitoraggio e della valutazione ex-post) della politica ambientale che il Piano Urbanistico incorpora, applicandosi alle criticità ambientali presenti sul territorio e proponendosi almeno di non peggiorarle (possibilmente migliorarle) con il proprio intervento.

Nel primo approccio oggetto essenziale della valutazione è il **piano** (cioè l’insieme delle trasformazioni che questo prevede, con la problematicità estrema che deriva dalla loro definizione, frequentemente sfuggente ed incerta) cui si applicano provvedimenti di mitigazione e compensazione in un gioco che potrebbe avere, nel migliore dei casi, una somma non negativa.

In questa concezione è pressoché impossibile che la VAS venga internalizzata al Piano, al di là delle migliori intenzioni dichiarate, proprio perché il Piano è *l’oggetto della valutazione* e non il *soggetto che fa le valutazioni* per migliorare la propria efficacia e il proprio contributo alla sostenibilità.

Nel secondo approccio, invece, l'oggetto della valutazione sono le **criticità** accertate, alle quali si applicano le **strategie** di piano per cercare di rimuoverle, contrastarle, mitigarle; in un gioco in cui guadagni e perdite debbono compensarsi e raggiungere una somma positiva (e solo al peggio, non negativa): si fa il piano con l'intento dichiarato di "migliorare la situazione", non perchè "non peggiori".

Questa è una differenza - metodologica e culturale - non da poco.

Si può obiettare che questo è un approccio che dà troppa soggettività al Piano: tuttavia è un approccio che intende il piano come un processo (anche sociale) tipicamente *multi-stake-holders*, nel quale più soggetti e più interessi si misurano in ruoli tecnici e politico decisionali differenziati, talvolta "liquidi", ma non per questo meno consapevoli dell'esigenza di chiudere un gioco che dovrà essere a somma positiva.

In questa seconda ipotesi, al centro dell'interesse dei pianificatori (e delle amministrazioni accorte) è quindi la **mappa delle criticità**, da intendere ovviamente in senso iper-testuale, ma con un preciso riferimento alla raffigurabilità e, quindi, alla comunicabilità dei propri contenuti, anche nei confronti di un pubblico non specialistico.

Un pubblico che non deve essere abbagliato dalle rappresentazioni matriciali e dai tecnicismi delle procedure di consultazione secondo gli *standard* dell'*European Awareness Scenario Workshop (EASW)*, ma a cui (salvo scontare conflitti ambientali cospicui) bisogna "contargliela giusta e per tempo" su quello che il Piano fa e sul perché lo fa, su quali sono le sue strategie e come incidono sui punti di crisi accertati (e condivisi) della realtà urbana e territoriale della Città e come agiscono sul soddisfacimento della variegata (e potenzialmente contraddittoria) gamma delle domande sociali; insomma bisogna dare conto di quale è la consapevolezza ambientale che permea il Piano.

Tutto questo vale tanto più se l'obiettivo della VAS non è quello di sottrarre alla VIA le opere conseguenti, come sarebbe se la VAS si applicasse ad un programma di opere, bensì quello di marcare strettamente (il rendimento del) le strategie e delle politiche.

Meglio se si comincia a pianificare valutando "**la consapevolezza ambientale del piano previgente**", che sta producendo ancora i suoi effetti mentre si opera (il più delle volte in tempi non brevi) per rinnovarlo, dando luogo ad un primo rapporto conoscitivo che tenti di offrire una misura dei problemi aperti nella/per la attuazione del piano stesso, sotto il profilo della sostenibilità.

1.4.3 Le dimensioni della sostenibilità

Se si assume l'obiettivo della sostenibilità come coincidente con quello, più facilmente comprensibile e comunicabile, di "migliorare la situazione" rispetto alle criticità accertate, è essenziale intendersi preliminarmente su che cosa si può intendere per "sostenibilità".

Non si intende qui in alcun modo entrare nel complesso e affollato dibattito sulla nozione di sostenibilità, né richiamare ancora una volta le definizioni che ne sono state date nelle diverse sedi accademiche e istituzionali, ma solo

segnalare in quale accezione è stato inteso il termine ai fini della presente riflessione operativa.

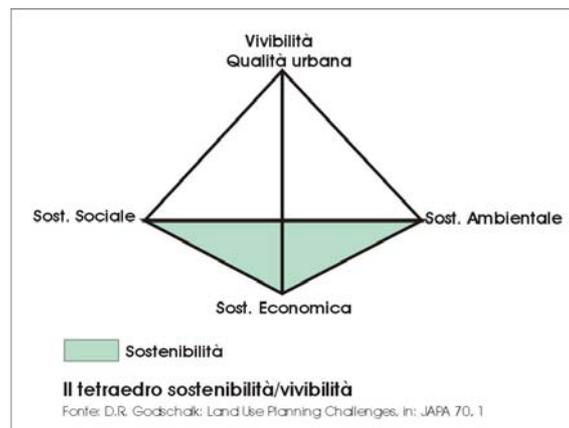
Ferve il dibattito intorno al quesito se la nozione di sostenibilità, ai fini della VAS, debba essere riferita alla sola sfera ambientale, oppure debba intendersi estesa alle sfere sociale ed economica, ovvero se si debba aggiungere qualche altro sostantivo (quale vivibilità, o qualità della vita e simili) per indicare un più ampio orizzonte.

È evidente che la tradizionale contrapposizione ambiente/sviluppo esprime una visione eccessivamente riduttiva dei problemi della pianificazione, in quanto incapace - tra l'altro - di rappresentare la dimensione del conflitto sociale e la dimensione della qualità urbana.

Questa contrapposizione binaria deve essere arricchita per ottenere una rappresentazione più efficace del sistema degli obiettivi che la pianificazione deve perseguire.

È stata proposta², ormai in più occasioni e da più scuole di pensiero, la seguente articolazione secondo quattro sistemi di obiettivi:

- economico
- ambientale
- sociale
- della vivibilità. Secondo Godschalk, i primi tre obiettivi integrano la nozione di sostenibilità, che, nell'accezione corrente non includerebbe la vivibilità (*livability*), che quindi deve essere aggiunta. Questa rappresentazione quadripartita è schematizzata bene nel tetraedro sostenibilità/vivibilità.



I diversi approcci del tetraedro possono essere così sinteticamente argomentati e proposti:

- a. *Il punto di vista economico* rappresenta la città come il luogo della produzione, del consumo, della distribuzione, dell'innovazione. La città compete con altre città per conquistare nuovi mercati e nuove attività. Lo spazio è lo spazio economico delle reti infrastrutturali, dei mercati, del pendolarismo.
- b. *Il punto di vista ambientale* rappresenta la città come consumatrice di risorse e produttrice di rifiuti. La città sottrae alla natura risorse scarse e suolo ed è una minaccia per l'ambiente naturale. Lo spazio è lo spazio ambientale delle reti e delle nicchie ecologiche, dei bacini idrografici.
- c. *Il punto di vista sociale* rappresenta la città come luogo di integrazione, ma anche necessariamente di conflitti e di negoziazione intorno alla distribuzione di risorse, di servizi, di occasioni. La competizione è all'interno della città, fra gruppi sociali. Lo spazio è lo spazio sociale della comunità,

² Cfr. S. Campbell (1996): *Green Cities, Growing Cities, Just Cities?* In: *Journal of the American Planning Association*, 62, 3, pp. 296-312 e D.R. Godschalk (2004): *Land Use Planning Challenges*, in: *JAPA* 70, 1, pp. 3-13.

delle organizzazioni di quartiere, del sindacato, della partecipazione e della segregazione.

- d. *Il punto di vista della vivibilità* è quello che più direttamente sollecita le competenze disciplinari proprie dell'urbanista. Esso rappresenta la città come il luogo della vita quotidiana, della fruizione, del tempo libero. La competizione è fra attività e funzioni con esigenze diverse e investe l'organizzazione dello spazio urbano e della mobilità, le reciproche interferenze. Lo spazio è lo spazio della forma urbana, della memoria storica, delle frequentazioni affettive, dell'accessibilità, della funzionalità.

I riferimenti specifici all'ambiente urbano possono naturalmente essere rimodellati per descrivere ambienti rurali e a dominante naturale.

Si potrebbe per la verità aggiungere a tutto ciò, fuori sacco, *il punto di vista della politica* che risalta particolarmente in una fase come quella odierna (la globalizzazione non è uno scherzo...) nella quale i soggetti del governo, locale e non, si trovano a reinterpretare - a volte drammaticamente - la propria "missione".

Una missione che si svolge in una dimensione sempre più plurale e distribuita dei poteri, degli interessi e dei valori, e che va servita con approcci necessariamente più strategici, che ricercano (preoccupati certo, più che nel passato, gli amministratori, della "tenuta" delle proprie politiche, della loro praticabilità in una prospettiva anche di medio periodo), visioni del futuro condivise, fondate, sostenibili, oltrechè - appunto - "praticabili".

1.4.4 Criticità e conflitti

Un passaggio decisivo del processo di costruzione del piano consiste, oltrechè nell'interpretare le aspirazioni e le ambizioni della comunità investita dalla decisione, nell'individuare, all'interno di ciascun sistema di obiettivi, le specifiche criticità di quel territorio e di quell'ambiente, dove per criticità intendiamo gli scostamenti (in negativo) dalla norma o dagli andamenti o dalle condizioni cui è ragionevolmente possibile aspirare, in relazione anche al contesto e alle vicende che lo hanno segnato.

Così, con riferimento al punto di vista economico, le criticità potranno essere di volta in volta, per esempio, la disoccupazione o la scarsità di manodopera, l'insufficiente diversificazione produttiva o la crisi di un comparto trainante, le carenze infrastrutturali o l'offerta inadeguata di spazi; dal punto di vista ambientale, l'inquinamento della falde o il degrado di un'area dismessa, la perdita di habitat e di biodiversità; da quello sociale la sicurezza, l'integrazione degli immigrati, l'emarginazione degli anziani; da quello della vivibilità, i problemi del traffico, l'accessibilità ai servizi, il degrado di una zona storica, la presenza di grandi aree monofunzionali, uno sprawl degenerativo; e così via.

Ma le criticità, se diagnosticate e affrontate solo all'interno di ciascun sistema di obiettivi o di priorità, con un approccio settoriale, possono dare luogo ad azioni unilaterali, suscettibili di produrre effetti collaterali non previsti e non voluti.

I quattro sistemi di obiettivi sopra individuati esprimono priorità e gerarchie di valori non solo diverse, ma potenzialmente (ed effettivamente) conflittuali tra

loro. Tra ciascuna coppia di obiettivi si manifestano specifiche forme di *trade-off* (interazione/adattamento), che possono essere schematizzate nei termini seguenti.

Il conflitto ambiente/economia si manifesta tipicamente intorno al tema delle risorse, rinnovabili e non, così naturali (aria, acqua, suolo, habitat) come culturali (paesaggio, monumenti).

Il conflitto fra l'obiettivo dell'equità sociale e lo sviluppo economico ha per oggetto (nel contesto della pianificazione territoriale) la concezione e l'uso della proprietà, a incominciare dalle note sentenze della corte costituzionale in materia di *ius aedificandi* e dai problemi che ne derivano per la pianificazione degli spazi pubblici.

Il conflitto fra l'obiettivo della equità e della promozione sociale e quello della tutela ambientale riguarda ad esempio, nel contesto dei paesi avanzati, una tematica come quella del paesaggio agrario tradizionale, nella misura in cui la sua conservazione dipende da pratiche culturali e sociali che presuppongono una struttura sociale fortemente squilibrata (la mezzadria, il bracciantato)

Obiettivi	Economia	Ambiente	Società	Vivibilità
Sviluppo economico e efficienza		<u>Ambiente/economia</u> Energie rinnovabili, bioedilizia, risparmio/recupero energetico, pratiche compensative ...	<u>Equità/economia</u> Perequazione urbanistica Compensazione territoriale e ambientale	<u>Vivibilità/economia</u> Partecipazione, concertazione rendicontazione
Tutela dell'ambiente	<u>Ambiente/economia</u> Conflitti intorno alle risorse		<u>Equità/ambiente</u> Perequazione compensazione	<u>Vivibilità/ambiente</u> Integrazione verde urbano/reti ecologiche
Giustizia e promozione sociale, equità	<u>Equità/economia</u> Conflitti intorno alla proprietà	<u>Equità/ambiente</u> Conflitti intorno allo sviluppo		<u>Vivibilità/equità</u> Partecipazione, politiche pubbliche casa e servizi
Vivibilità, qualità dell'ambiente urbano	<u>Vivibilità/economia</u> Conflitti intorno al controllo della crescita	<u>Vivibilità/ambiente</u> Conflitti intorno alla città compatta	<u>Vivibilità/equità</u> Conflitti intorno ai processi di espulsione	

oppure condizioni locali di vita disagiate (inaccessibilità, isolamento).

Il conflitto fra vivibilità ed equità sociale si manifesta tipicamente in presenza di fenomeni di *gentryfication*, quando la valorizzazione di particolari contesti urbani o extraurbani porta alla rapida sostituzione dei residenti e delle attività presenti con altri ceti e altre attività (i negozi di nicchia al posto di quelli di vicinato) oppure, al contrario, in presenza di flussi migratori intensi e concentrati o quando si tratta di localizzare strutture non gradite (impianti di smaltimento, carceri, cave ...).

Un esempio particolarmente significativo di conflitto fra vivibilità e ambiente è dato dall'aumento del consumo di suolo conseguente alla tendenza alla riduzione delle densità residenziali e urbane in genere e all'espansione per progressiva suburbanizzazione delle aree metropolitane.

Infine, un caso tipico del conflitto fra vivibilità e sviluppo economico è quello che vede le comunità locali contrastare duramente i grandi progetti infrastrutturali.

La tabella seguente riporta sotto la diagonale le tipologie dei conflitti e sopra la diagonale gli strumenti e i procedimenti di cui la pianificazione dispone per affrontarli.

Naturalmente, come tutte le schematizzazioni, anche quella qui esposta è discutibile e in qualche misura arbitraria. Essa viene tuttavia proposta principalmente per due ragioni: per la sua semplicità e perché mette in evidenza la natura sistemica e strutturale dei conflitti tra insiemi di obiettivi e di priorità, tutti ugualmente legittimi, propri di una comunità.

Questa rappresentazione aiuta così a ricordare come ogni azione di piano abbia effetti collaterali non sempre prevedibili né desiderabili e come gli indicatori abbiano quindi un significato intrinsecamente ambivalente e debbano essere usati come strumenti di comprensione e di valutazione entro apparati argomentativi articolati (ed eminentemente qualitativi e discorsivi), orientati alla ricerca di complessi equilibri tra esigenze contrapposte e preoccupati innanzitutto di generare flussi informativi efficaci per la comprensione del pubblico più vasto.

Quindi: indicatori da intendere come strumento di comunicazione sociale e di valutazione politica, piuttosto che di presunta "ottimizzazione" tecnocratica o pseudoscientifica del piano.

Ne discende per conseguenza l'orientamento più opportuno, volto a selezionare pochi indicatori, particolarmente espressivi perché fortemente legati alle caratteristiche del piano e del contesto, tralasciando i lunghi elenchi entro i quali è facile perdere di vista l'essenziale e il senso generale.

1.5 Il contributo dell'Agenda Strategica Locale al recupero di efficienza del sistema paese

La discussione sulla Legge Urbanistica Nazionale tutt'ora in corso e la sperimentazione progressiva delle nuove leggi urbanistiche regionali fanno intravedere la possibilità che si apra una nuova stagione di pianificazione che si andrà variamente declinando, vuoi in chiave strategica (si veda l'occasione recente del contributo alla formazione del Quadro Strategico Nazionale, ma ancora di più si registri il training che le politiche comunitarie impongono ormai da tempo a tutte le realtà regionali), vuoi nella più tradizionale dimensione territoriale o nella più ambigua (fertile?) espressione paesistica.

Dimensioni ed espressioni, queste ultime, tutt'altro che scontate nella forma e nel contenuto, rispetto alle esigenze di qualità e di efficacia che crescono esponenzialmente con i problemi del Paese, in buona parte problemi di gestione ambientale, di efficienza infrastrutturale, di politiche industriali, e di cultura organizzativa.

Nel frattempo le Province hanno sostanzialmente chiuso il loro primo ciclo di piani e si interrogano su come ripartire (e per dove).

Tutti (molti) i Comuni sono impegnati con continuità nella redazione di piani urbanistici sempre più concepiti in una prospettiva di medio - lungo periodo che li sollecita a guardare oltre i confini amministrativi e a misurarsi con

tematiche ambientali e territoriali di area vasta, da affrontare con "fare necessariamente più strategico" e preoccupazioni più operative.

Una dinamica che se da un lato pone in evidenza il tema del ruolo e del protagonismo dei Comuni in una nuova fase di governo del territorio più segnata dalla evoluzione recente della fiscalità (ma anche dalle accresciute istanze di partecipazione poste dalle comunità e dalla società), dall'altro chiede alle Province, mentre si applicano alle tematiche della programmazione di area vasta, di consolidare il loro rapporto di partnership con la Regione e di acquistare una maggiore sensibilità verso le reti locali.

Tutto ciò, anche a causa delle condizioni critiche in cui versa la finanza locale, richiede chiare indicazioni di priorità e assunzioni di responsabilità impegnative e pone con rinnovata urgenza la questione della natura e delle forme di una collaborazione istituzionale che si proponga la condivisione e la sostenibilità (ambientale e non solo) come obiettivo e come metodo.

Una collaborazione "da segnare in agenda". Una agenda - strategica - che può dare voce alla costruzione di reti intercomunali che già appartengono alle tradizioni locali e trovare efficace applicazione tanto per sistemi territoriali integrati, attraversati da relazioni economico-sociali e istituzionali consolidate, quanto per aree omogenee che ricerchino nelle comuni vocazioni una migliore visibilità e maggiori chances di successo; nell'uno come nell'altro caso, a condizione che i sistemi locali abbiano (vogliono avere) strategie da giocare e da condividere.

1.5.1 Un'agenda comune per decidere assieme

La formazione di una Agenda Strategica del Sistema Locale si presenta come contributo innovativo alla costruzione di reti di relazione che aumentino la coesione entro le comunità e al consolidamento di norme di comportamento orientate alla soluzione condivisa dei problemi, sempre più complessi e compressi nel tempo, che si presentano nel governo del territorio.

Un contributo che si realizza attraverso la pratica di una azione strategica, vale a dire capace di "guardare oltre", verso scenari di medio termine, mentre si impegna - subito - nella ricerca di convergenze sui vari momenti (dalla diagnosi al progetto) del processo decisionale cui si applica.

La partecipazione della Provincia alla costruzione della Agenda può risultare oltre che un utile momento di attuazione e di verifica delle politiche provinciali, a partire proprio dal Piano Territoriale di Coordinamento, un necessario rafforzamento delle iniziative locali, anche quelle più strutturate delle realtà urbane di maggiore complessità e in quelle rurali di più antica tradizione (le comunità montane in primis), che chiedono un necessario riconoscimento del proprio apporto alle strategie (e al successo) del sistema territoriale.

L'interlocuzione con i Comuni (impegnati tutti in vario modo ad innovare le proprie politiche) e soprattutto con le Città Capoluogo, pone peraltro l'esigenza di una efficace formalizzazione del confronto istituzionale sui problemi/criticità come sulle soluzioni/progetti; una formalizzazione che consenta alla Città come alle Reti Locali di rendere riconoscibile la propria partecipazione alla costruzione delle decisioni incidenti sull'area vasta.

L'Agenda dovrebbe essere costruita - su base volontaria, per quanto opportunamente incentivata - attraverso il confronto e l'accordo negoziale tra i soggetti istituzionali del sistema locale, a partire dalla ricognizione della progettualità e dalla prefigurazione di alcune, prime, linee strategiche, cercando di cominciare a delineare una visione del futuro convincente quanto condivisa, sapendo coinvolgere attori non istituzionali e valorizzarne il contributo.

L'Agenda va pensata come un insieme ben calibrato di azioni circostanziate, rilevanti rispetto agli obiettivi assunti, organizzate per la verifica della loro fattibilità, variamente impegnative per gli attori che le sottoscrivono, un insieme incrementabile nel tempo attraverso procedure di candidatura di nuove istanze che ne consentano una esauriente valutazione da parte dell'intero campo degli attori in gioco ed una consapevole assimilazione da parte delle Comunità coinvolte.

I soggetti che partecipano alla redazione (gestione) dell'Agenda valorizzano così i propri strumenti di programmazione e pianificazione, che rimangono tuttavia autonomi nel sistema di competenze e di operatività di ciascuno.

A ciascuna delle azioni iscritte nell'Agenda dovrebbe essere associata la responsabilità di un attore istituzionale o sociale, entro un sistema di valutazione e monitoraggio che assicuri la coerenza e l'integrazione delle filiere di azioni previste; tanto più complessa sarà la filiera di azioni iscritta in agenda tanto più articolato dovrà essere il sistema di responsabilità istituzionali che le sorreggono. L'Agenda è anche occasione per riconsiderare le condizioni della fiscalità locale, promuovendo procedure di armonizzazione, di compensazione/perequazione e favorendo la creazione di forme di gestione associata, con ciò aumentando le garanzie di efficienza ed equità nei rapporti istituzionali e sociali.

Resta l'esigenza di rivolgere l'Agenda verso un orizzonte finanziario anche più articolato e complesso, a partire dalle Leggi di spesa e dai provvedimenti di settore, senza trascurare il rapporto con il mercato finanziario (Fondazioni, sistema bancario).

L'Agenda Strategica del Sistema Locale potrà diventare il luogo della condivisione - locale - dei progetti (di qualsiasi rango e rilievo, sino a quelli che concernono le prospettive dell'assetto nazionale ed europeo) e nel contempo il modo col quale il sistema locale contribuisce sensibilmente alla formazione della decisione regionale sullo sviluppo economico e l'assetto territoriale; con questo il ruolo della Provincia necessariamente è destinato a rafforzarsi e ad acquistare visibilità e immagine.

Per questo è decisivo lo sviluppo del partenariato Regione - Provincia, per questo è decisiva la qualità dei progetti strategici espressi dal sistema locale o indotti dalle politiche "di sistema" della Regione, ma sempre validati entro la rete sociale ed istituzionale locale, della cui governance la Provincia è in larga misura il responsabile e garante.

1.5.2 Un'agenda strategica per contribuire alle politiche regionali

Il tema generale di cui l'Agenda Strategica deve essere espressione è quello della relazione tra i sistemi locali e la programmazione regionale, un tema già presente in molte realtà, vuoi per le sollecitazioni comunitarie, vuoi per impulso di programmi nazionali come i Patti Territoriali e i PRUSST, vuoi, infine, per autonoma elaborazione delle Regioni.

Questa relazione verticale pare decisiva "nella prospettiva della sussidiarietà" sia per responsabilizzare gli attori locali nelle strategie di sviluppo generale, sia per accentuare il ruolo di regia della Regione, aumentando la qualità e l'efficacia della decisione.

Una regia regionale fertile (e "non invasiva", come è stata per certi aspetti la pratica dei Programmi Speciali d'Area che non ha emancipato i sistemi locali da un ruolo il più delle volte ancillare, troppo preoccupato dalla rendicontazione e dalla "spesa efficiente") dovrebbe consentire di stimolare e premiare ogni autonoma capacità progettuale degli attori locali e la loro determinazione a fare rete.

Una prospettiva di azione verso Agende Strategiche Locali si deve misurare dunque con la programmazione regionale e comunitaria non preoccupandosi di costruire documenti a stretta immagine e somiglianza delle politiche viventi (spesso "prestampate"), ma piuttosto riconoscendo a questi momenti un valore anche di sperimentazione "dal basso"; un ruolo importante proprio sul fronte della innovazione delle politiche regionali, ricercando una strada che chiami gli attori locali (la Provincia fra questi) ad essere protagonisti nello stesso tempo di un disegno di assetto e di una prospettiva di sviluppo coerenti e sostenibili.

Una prospettiva di lavoro, questa, che incentiva nel contempo la diffusione di occasioni di evidenza pubblica nel coinvolgimento/valorizzazione delle risorse professionali variamente presenti e di momenti di partecipazione sociale alla riflessione sulle intenzioni e sui risultati.

Il ruolo progettuale che un'Agenda Strategica così fatta attribuisce agli attori locali è riconoscibile tanto nel momento di costruzione del programma strategico, messo a punto nella interazione tra i soggetti istituzionali e i protagonisti tecnici del processo, quanto nel percorso di definizione e sviluppo dei progetti/studi di fattibilità attraverso i quali si realizzano le azioni individuate dal programma e si servono gli obiettivi da esso definiti.

A questo proposito merita di essere richiamata per il suo valore "strategico" la sottolineatura del ruolo che assumono gli studi di fattibilità come necessaria condizione per lo sviluppo di azioni progettuali complesse ed integrate, quali sono ormai sistematicamente quelle che mettono in gioco le trasformazioni territoriali: in un panorama dove - troppo spesso - le risorse della programmazione sono tutte orientate a finanziare i "progetti che già ci sono" (e "così come sono"), con frequenti contraddizioni legate al momento e alla modalità della loro formazione (e talvolta alla eccessiva fretta con cui sono stati montati i collage) e alla mancanza di riferimenti strategici pertinenti (che non siano il richiamo, più o meno rituale, ad obiettivi "di scuola" o a quadri programmatici generati altrove e per altre finalità).

Spostare l'attenzione tecnica, sociale e politica sull'asse obiettivi/fattibilità appare francamente indispensabile nell'esercizio della pianificazione territoriale (strategica e strutturale) di nuova generazione.

1.5.3 Un'agenda strategica per soccorrere i piani

La preparazione dell'Agenda richiede una azione ricognitiva preliminare, condotta anche in forma selettiva, che consente di operare una prima diagnosi delle criticità dell'area interessata, una presa di coscienza del comportamento degli attori in gioco e delle loro intenzioni variamente espresse, una delineazione dei possibili sentieri di sviluppo e dei processi di trasformazione all'orizzonte.

Ciò servirà a preparare il terreno - nel medio periodo? - per la scelta di strategie condivise, sorrette da scenari ben esplorati, leggibili nella forma del piano strategico. Ancora prima, servirà a consentire l'avvio di una pratica di cooperazione istituzionale che si nutra da subito di alcune azioni specifiche e condotte a buon fine.

In buona sostanza con l'Agenda si può cercare di costruire un processo di piano partendo dalla capacità di intercettare quei temi che - oggi - sono rilevanti/urgenti per la Comunità (da svilupparsi come approfondimenti, scenari, progetti, fattibilità) e che non possono aspettare che maturi la volontà di (la disponibilità a pagare per) un piano formalizzato e compiuto: di questo più maturo approdo, le procedure da Agenda Strategica piuttosto possono costruire le premesse utili e il campo di sperimentazione necessario.

L'ingresso di un tema in Agenda deve segnare una tappa importante per la realizzazione delle strategie cui viene ascritto: per questo è necessario dare piena riconoscibilità al percorso di validazione della candidatura.

Perché questa candidatura abbia un riscontro positivo andrà prevista la predisposizione di un Dossier tecnico, che dia conto della qualità della azione proposta, sostenuto da risorse per consentire una fase di candidatura e una istruttoria entro soglie praticabili di qualità.

Il Dossier tecnico deve chiarire gli esiti attesi dall'intervento proposto, il loro concorso alla realizzazione degli obiettivi e delle strategie enunciate o generate nell'occasione, gli impegni finanziari necessari e le forme del concorso tra i diversi attori.

Il Dossier deve dare conto dello stato dell'arte relativo ai temi proposti nella realtà locale, chiarire i percorsi di approfondimento e di valutazione di fattibilità che è necessario esperire e individuare i riferimenti significativi nella strumentazione programmatica e normativa, del proponente come degli altri soggetti.

L'Agenda e i suoi studi di fattibilità potrebbero essere opportunamente finanziati in vario modo; dalle Regioni, per esempio, attraverso un fondo di rotazione che responsabilizzi le istanze locali, riconoscendole così come parte costituente del sistema di programmazione regionale.

Il percorso di costruzione della Agenda dovrebbe prevedere una fase costitutiva di sottoscrizione di un protocollo di intesa tra la Provincia, i Comuni ed eventualmente altri soggetti interessati, che sancisca la condivisione di un

approccio cooperativo e dell'intento di operare attraverso l'Agenda per incidere sulle politiche di area vasta.

Sarà così possibile presentare una organica candidatura della Agenda (cioè di una modalità nuova tra le forme nuove della "copianificazione") alla Regione per far convergere risorse regionali e del sistema locale nella realizzazione delle azioni proposte; con una cura particolare nella gestione delle emergenze che non è meno "strategica" della esplorazione del futuro, se a questo vengono - strategicamente - ricondotte.

Esito rilevante di questa applicazione potrà essere - come detto in premessa - quello di rigenerare per la Provincia le modalità di costruzione del PTCP, orientandolo piuttosto verso approcci di sistema (la mobilità, la logistica, la telematica, in primis, ma anche i temi del welfare e del capitale umano), e di area (le reti locali e le loro agende).

I temi del welfare (la criticità della crescita rispetto alle politiche abitative e dei servizi) come quelli del capitale umano (la centralità della formazione e il ruolo dell'offerta universitaria) richiedono attenzione, tanto nei loro aspetti materiali che immateriali, e una assunzione esplicita nelle strategie territoriali.

Tutto questo all'interno di una pratica più dichiaratamente strategica e orientata alla sostenibilità o - detto altrimenti - ad una crescita avveduta (smart growth).

Un approccio alla sostenibilità che faccia emergere da una ricerca disciplinare, per quanto possibile rinnovata, ma anche da una attenta verifica sociale, una forte matrice paesistica e ambientale (le condizioni d'ambiente, i valori, le sensibilità, la sicurezza, la consapevolezza ambientale); da consegnare - possibilmente - ad un Gis che funzioni (che mantenga le promesse).

1.5.4 Piani strategici ma anche strutturali

Risultato non secondario sarà anche quello di fornire alle nuove stagioni della programmazione regionale e comunitaria un campo di progetti ben argomentati tecnicamente, condivisi socialmente e riconoscibili stabilmente nelle strategie e nei patti delle comunità e delle istituzioni del Sistema Locale.

Un effetto non meno importante sarà poi quello di stimolare la formazione di veri e propri Piani Strategici dei Comuni e delle loro reti, che consolidino strategie di cooperazione locale e rafforzino il sistema di governance provinciale.

Un Piano Strategico pensato per strutturare l'identità e la coesione del sistema locale, nella costruzione di visioni e strategie (e naturalmente diagnosi) condivise tra gli attori sociali, per migliorare la pratica amministrativa nei rapporti interni all'ente che lo promuove, per migliorare l'efficacia delle sue relazioni con la comunità di riferimento e il sistema istituzionale, locale e non.

Un piano pensato anche per andare in soccorso a procedure più squisitamente urbanistiche, tanto più quando (in quanto) queste soffrano per carenza di proiezione sul futuro, di valutazioni sulla sostenibilità/fattibilità delle scelte e di costruzione sociale della decisione.

Un piano strategico che si appropri anche delle ragioni strutturali (mobilitare l'inerzia delle variabili fisiche, dare una misura della fisicità del problema, ...)

presenti in ogni progetto di futuro sostenibile, preparando in tal modo un'interlocuzione previdente con la "nuova forma del piano" che il dibattito urbanistico sta proponendo nella discussione della nuova legge urbanistica nazionale, ma che già si verifica da qualche tempo - non senza contraddizioni - nella concreta esperienza delle Regioni.

Un piano "strategico e strutturale" dunque, che perfezioni il negoziato istituzionale e componga entro una rete di accordi gli interessi, non solo locali, in gioco, che sia consapevole dei livelli di sensibilità dei luoghi e del loro valore, che sia impegnativo per un ampio spettro di politiche, non solo urbanistiche.

Un piano che incida entro le relazioni organizzative dell'ente che lo promuove, ponendo in modo nuovo e "discriminante" il tema della formazione del personale tecnico e amministrativo, e nella natura stessa dei rapporti "intergovernativi", sapendo disegnare senza dubbi e incertezze gli interessi pubblici che guideranno ogni forma negoziale.

Un piano strategico-strutturale che può così candidarsi ad assolvere (più) compiutamente il ruolo che le nuove legislazioni danno ai piani di struttura (o di assetto, o di governo, a seconda dei linguaggi regionali) e può esercitarsi nella valutazione ambientale strategica dei processi e delle politiche in atto, con intenti comunicativi e pedagogici (oltreché scientifici e disciplinari) discutendo di sostenibilità sociale e ambientale ma anche di sostenibilità organizzativa e - buona ultima - fiscale.

Questo per dire che il piano strategico-strutturale, alla scala comunale o intercomunale a cui potremo pensare, può ben rappresentare, concretamente, la prima fase (quella non conformativa dei diritti edificatori ...) della composizione di uno strumento urbanistico di nuova generazione, ma nel contempo essere uno strumento che lavora "ad urbanistica data e operante" mettendo in conto la manovra urbanistica tra le possibili azioni; preoccupandosi prima di ogni altra cosa di costituire quadri diagnostici, sistemi di obiettivi e politiche di sviluppo e di assetto (cui l'urbanistica è chiamata a concorrere con la propria peculiare cultura e strumentazione) che costituiscano un reale fattore di innovazione e di arricchimento del sistema locale e, naturalmente, anche della sua Agenda (per la programmazione regionale).

In questa prospettiva la costruzione di un'Agenda Strategica del Sistema Locale si propone come un passaggio decisivo per andare alla formazione di un nuovo P.T.C.P. condiviso e autorevole, in grado, cioè, di superare (andare oltre) il ruolo prevalentemente regolativo assunto sin qui dalla Provincia, basandosi sempre più sulla partnership e su una copianificazione che salvi gli aspetti negoziali, e quindi sulla responsabilizzazione tecnica e politica dei diversi soggetti istituzionali e dei portatori di interessi e valori coinvolti a vario titolo nei processi di programmazione.

La migliore garanzia della verifica del suo Piano (PTCP) la Provincia l'avrà proprio dalla qualità dei titoli iscritti nell'Agenda e nei Piani strategici e strutturali dei sistemi locali e dalla capacità - come già detto - di gestirli "nella rete" portandoli verso l'attuazione (previa verifica di fattibilità) senza rinunciare alla ricerca di un consenso critico e partecipato.

Una Agenda Strategica così fatta dovrà ancorare bene le strategie (e le regie) regionali, ricondotte e leggibili, entro le geografie dei loro piani, quando ci

sono, ad una verifica costante con i sistemi locali e dovrà dare dimostrazione della capacità (o meno) di generare processi di integrazione verticale e momenti di innovazione territoriale che consentano al sistema-regione di essere efficiente tanto quanto efficace.

Risultato non secondario dell'esperienza di costruzione dell'Agenda Strategica potrebbe essere proprio quello di contribuire a far crescere nelle Regioni una nuova cultura delle relazioni sociali e istituzionali, capace di dare risposte nuove alle istanze nuove di crescita economica e civile che nascono in una società che deve reggere alle sollecitazioni (soprattutto sul fronte della qualità e delle vivibilità) che il secolo della globalizzazione propone e spesso - sempre più - impone.

CAPITOLO 2 - L'esperienza internazionale nella pianificazione a grande scala

2.1 Il nuovo Piano Regionale per l'area di Chicago

Estratti dal nuovo piano regionale per lo sviluppo "smart growth" della zona metropolitana di Chicago.

Il 2040 Regional Framework Plan approvato a fine settembre 2005 dalla Northeastern Illinois Planning Commission riguarda una vasta area territoriale sulla fascia ovest del lago Michigan (la terza area metropolitana del paese) che comprende tra l'altro le circoscrizioni di varie contee e culmina a est sulle rive del lago nell'area urbana di Chicago.

Il piano rappresenta l'esito di un lungo processo di formazione, e di partecipazione ad oltre 200 laboratori, con il coinvolgimento di 4000 persone.

Il piano intende coordinare soprattutto lo sviluppo di tre aspetti di questa complessa regione: centri urbani, corridoi di mobilità, spazi verdi, a indirizzare in modo compatibile una crescita che nelle previsioni dell'agenzia "supererà i dieci milioni di abitanti e i 5,5 milioni di posti di lavoro entro il 2030".

Si tratta di un piano che (come ad esempio quello per la California di cui si è già riferito qui su Eddyburg) è finanziato principalmente da fondi federali sui trasporti, e si orienta coerentemente proprio ad una stretta correlazione fra mobilità e insediamenti nel quadro dello sviluppo economico e della compatibilità ambientale.

Gli obiettivi di massima dichiarati sono:

- città più vivibili.
- la diversità sociale e culturale come risorsa.
- un sano ambiente naturale.
- competitività internazionale per la regione nel mondo globalizzato.
- cooperazione fra i vari livelli di governo.

Gli strumenti per conseguire questi obiettivi sono quelli (tante volte ripetuti) della smart growth : orientare lo sviluppo insediativo soprattutto verso le zone già urbanizzate, contenendo il consumo di suolo anche attraverso pratiche diffuse di riuso e infill development ; combattere la congestione non solo attraverso nuove opere infrastrutturali, ma anche massimizzando l'efficienza della rete esistente e i suoi rapporti col sistema insediativo; sostenere una urbanizzazione compatta caratterizzata dalla compresenza di funzioni miste, e relative riforme delle norme di zoning ; infine e soprattutto, coordinare le azioni municipali, quelle dei centri maggiori con quelle dei piccoli, quelle dei comuni con le Contee, e delle varie agenzie governative che agiscono sul territorio regionale.

A quest'ultimo aspetto è dedicato il capitolo 5 del Piano 2040, che riporto tradotto di seguito. Riassume tutti gli sforzi (che spesso appaiono piuttosto primitivi, ad un

primo esame) per uscire dalla dimensione puramente locale di governo dello spazio, e avvicinarsi così almeno alla "massa critica" di intervento indispensabile. Il resto della documentazione – a partire dal fondamentale ma molto lungo e complesso.

Northeastern Illinois Planning Commission, 2040 Regional Framework Plan, 2005 – Estratti: Capitolo 5, la pianificazione regionale e locale nell'Illinois nordorientale

È assolutamente necessario assicurare che la nostra regione sia pronta ad accogliere nuovi abitanti e attività, e continuare a migliorare la qualità della vita ai residenti, e l'ambiente di lavoro per le imprese. Realizzare ciò richiede chiare e coordinate strategie per l'uso del suolo, i trasporti, la protezione dell'ambiente, strategie integrate e messe in atto simultaneamente nel quadro di una collaborazione a scala locale e regionale.

Il 2040 Regional Framework Plan propone questo tipo di strategia coordinata, in grado di guidare i decisori pubblici e privati a livello municipale, di contea, e per tutta la regione.

2.1.1 La pianificazione locale nel contesto regionale

I governi municipali sono responsabili per circa l'85% delle decisioni sull'uso del suolo nell'area dell'Illinois nord-orientale; le sei contee sono responsabili per il rimanente 15%. Attraverso le proprie ordinanze di zoning, municipalità e contee decidono quali aree saranno destinate a residenza, commercio, industria. Queste decisioni locali incidono anche su quali risorse naturali verranno o meno tutelate. Questa autonomia locale sull'uso del suolo e la responsabilità rispetto alle opportunità di un piano urbanistico, sono elementi critici nel definire l'ambiente in cui viviamo. Se una città vuole più trasporti pubblici, ma questi funzionano soltanto se c'è più gente che abita nei pressi delle stazioni, allora la municipalità ha il potere di consentire le densità residenziali adeguate nei pressi di questa stazione, il che stimolerà una risposta coerente del costruttore privato. Se una comunità vuole strade commerciali e quartieri centrali vivi, la municipalità può utilizzare i propri poteri di controllo sull'uso del suolo per assicurare che in queste zone siano consentite sia residenze che attività commerciali e terziarie. Un centro mantiene il proprio carattere rurale controllando i caratteri della crescita entro i propri confini. Esistono comunque altri aspetti della pianificazione che non sono altrettanto linearmente gestibili a livello municipale. Per esempio, le grandi strade e arterie di comunicazione, linee ferroviarie pendolari, sistemi multimodali bus-rotaia, sistemi di trasporto su grande scala, operano a livello regionale. In particolare per quanto riguarda Chicago e gli altri principali Centri Metropolitani [vedi Cap. 3, n.d.T.] le decisioni municipali sui trasporti possono influenzare l'intero sistema regionale.

Quello che può fare una amministrazione municipale, sono azioni sull'uso del suolo che abbiano effetti significativi sui trasporti. Se una città decide di offrire aree residenziali con densità insufficienti a sostenere economicamente i trasporti collettivi, questa città probabilmente vedrà aumentare la congestione da traffico, e rivelarsi inadeguato il sistema stradale. Detto in altre parole, quella città soffrirà un non sufficiente coordinamento con la pianificazione e i trasporti a scala regionale, e su altre questioni che richiedono cooperazione anche oltre i confini amministrativi.

Per esempio, se una municipalità approva insediamenti di grandi dimensioni, come un'area commerciale o terziaria che attirerà visitatori o lavoratori dalle zone vicine, l'impatto sui trasporti si estenderà oltre i confini circoscrizionali e potrà causare congestione del traffico anche nei centri vicini. Tradizionalmente, i centri confinanti hanno pochi rapporti per quanto riguarda i piani urbanistici, anche se dovranno subirne poi gli effetti.

Le comunità non hanno sufficientemente formalizzato i rapporti della pianificazione locale e relativo sviluppo insediativo con i suoi possibili effetti a scala regionale. Troppo spesso, il singolo comune deve semplicemente reagire allo sviluppo di quello confinante, tentando di mitigarne gli effetti negativi. Questo agire in difesa da' risultati di gran lunga inferiori a quelli dell'operare entro una propositiva cornice di pianificazione cooperativa strategica. Una pianificazione ambientale deve avvenire a scala della regione, oppure rischiare di essere frammentata e inefficace.

La maggior parte delle questioni ambientali – se non tutte – scavalcano i confini amministrativi. Per esempio gli habitat della flora e fauna devono avere determinate significative dimensioni per assicurare la sopravvivenza delle specie, e spesso si estendono su parecchi territori municipali. Lo stesso vale per i bacini idrografici, che non rispettano alcun confine municipale, né di contea, e neppure di stato.

2.1.2 La pianificazione municipale

Un importante indicatore della capacità di tutta la regione a governare la crescita è lo stato della pianificazione nelle municipalità dove si prevedono future concentrazioni demografiche.

Un piano generale stabilisce le indicazioni future per una municipalità. Agire coerentemente con una strategia regionale di orientamento delle densità e infrastrutture verso i centri esistenti richiede iniziative di pianificazione generale solide e aggiornate, a scala locale e superiore. I comuni utilizzano quotidianamente i propri piani generali per orientare le decisioni sull'uso del suolo e altri problemi.

Riconoscendo l'importanza della pianificazione generale, nel 2003 la Northeastern Illinois Planning Commission ha aggiornato la propria rassegna dei piani regolatori delle 272 municipalità della regione. Ha quindi esaminato tutti i documenti redatti o modificati successivamente al 1980 per verificarne gli orientamenti.

Molti dei Centri Metropolitani non hanno un piano generale recente, e oltre una ventina di Centri Urbani hanno piani redatti o aggiornati antecedenti al 1990 (di solito si consigliano revisioni e varianti ogni cinque anni).

È importante notare che i risultati di questa ricerca sono indicativi solo per quanto riguarda la pianificazione generale comunale. È possibile che alcune amministrazioni comunali abbiano risposto ad alcune specifiche necessità attraverso piani parziali o di settore che non sono stati presi in considerazione dalla ricerca. Per esempio, la City of Chicago possiede molti piani per zone, quartieri, programmi sui trasporti.

Alla data del gennaio 2004, la maggioranza delle municipalità della regione – il 77% - era in possesso di un piano generale più o meno recente. Circa tre quarti di questi piani erano stati redatti o aggiornati dopo il 1990, e un quarto aggiornato dopo il 2000. Il contenuto di questi piani varia considerevolmente. Solo l'8% dei piani generali, per esempio, affronta il problema della casa economica, identificato quasi universalmente come questione. Meno della metà dei piani trattano il tema della conservazione delle aree naturali.

Solo il 10% dei piani generali comunali della regione [il termine letterale è "comprehensive plans", più ampi di un piano regolatore urbanistico n.d.T.] tratta il tema dell'urbanizzazione orientata al trasporto collettivo (Transit Oriented Development/TOD), che rappresenta un efficace metodo per costruire una domanda a questi servizi e aiutare a ridurre la congestione. Più del 50% delle amministrazioni non affrontano il tema della conservazione delle aree naturali all'interno del piano.

Anche se molti piani non fanno esplicita menzione di indirizzi TOD, essi contengono comunque idee e principi del TOD. Secondo uno studio Metra, l'87% dei piani per le zone delle stazioni (l'area, il corridoio ecc.) comprende qualche trattazione sul come urbanizzarle o riorganizzarle. Metra incoraggia le amministrazioni a introdurre nei propri piani un'apposita sezione TOD per le aree delle stazioni.

Sino al 2002, in Illinois mancavano norme che chiarissero cosa esattamente dovesse trattare un piano generale. Da quell'anno, l'Illinois Local Planning Technical Assistance Act elenca dieci ambiti da trattarsi in un comprehensive plan:

- Problemi e opportunità
- Uso del suolo e risorse naturali
- Trasporti
- Servizi
- Infrastrutture per le telecomunicazioni

- Abitazioni
- Sviluppo economico
- Risorse naturali
- Partecipazione pubblica
- Può anche comprendere individuazione dei rischi naturali, tutela dell'agricoltura e dei boschi, servizi alle persone, progettazione urbana e tutela storica, indicazioni per l'adozione di sub-piani d'area o settore

La stessa legge consente agli uffici statali di agevolare i finanziamenti alle municipalità che abbiano piani più aggiornati. Auspica anche la creazione di un Fondo per la Pianificazione Locale, anche se il governo statale non ha ancora approvato i relativi finanziamenti. Lo stato non ha utilizzato questa legge per le decisioni di finanziamento alle municipalità, sinora. Il beneficio principale è stato quello di offrire orientamenti per le amministrazioni riguardo a quali questioni trattare all'interno dei propri piani generali. Di conseguenza, a livello regionale ora possiamo muoverci verso una maggior coerenza della pianificazione generale locale.

2.1.3 La pianificazione di Contea

Ciascuna delle sei contee della regione pianifica entro i propri confini. Alcune hanno piani riguardanti specifici problemi, mentre altre sono dotate di veri e propri piani generali. La maggior parte hanno completati i propri piani di recente, con un processo di redazione parallelo allo sviluppo del Piano 2040. I piani di contea sono la base su cui le amministrazioni collaborano con i residenti per sviluppare strategie generali di sviluppo.

Oltre i comprehensive plans, le sei contee hanno sviluppato piani specifici per vari aspetti, tra cui la conservazione storica, l'abitazione, la tutela delle aree agricole, la gestione delle acque, i trasporti. Le contee hanno anche iniziato strategie di mobilità con stretti rapporti fra uso del suolo e trasporti.

Nei paragrafi seguenti saranno esaminati alcuni esempi di piani di contea da cui è possibile partire per la costruzione dello schema regionale.

La Cook County

Il Cook County Comprehensive Land Use and Policies Plan è stato adottato nell'aprile del 1999. Si concentra su alcuni obiettivi relativi ai costi dello sprawl urbano, di una diffusione frammentata della popolazione, della crescita commerciale e industriale, oltre a temi più specifici come la pressione insediativa lungo la Interstate 355.

Il piano formula alcune raccomandazioni per ciascuna delle cinque sub-aree della contea, distinguendo fra zone che richiedono processi di ripristino e manutenzione, altre dove si ritiene opportuna una nuova crescita, e altre ancora

con pressioni insediative estreme. Le carte di azionamento indicano le trasformazioni funzionali e di uso dello spazio future, e comprendono le zone di sensibilità ambientale, gli spazi aperti, le zone di intervento.

La DuPage County

L'attività pianificatoria recente della DuPage County si è sviluppata in larga parte nel settore trasporti, dato che l'area è in gran parte edificata e soffre di significativi problemi di congestione. Il DuPage Area Transit Plan for 2020 è stato redatto dalla DuPage Mayors and Managers Conference in collaborazione con la contea e adottato nel settembre del 2002. Si articola in tre raccomandazioni finali.

Per prima cosa, la realizzazione di un corridoio ad alta velocità a collegare Naperville/Aurora, il corridoio della Interstate 88, Oak Brook, l'Aeroporto O'Hare, e Woodfield/ Schaumburg. Questo primo corridoio si strutturerebbe in forma di Bus Rapid Transit (BRT) organizzato su alte frequenze di passaggi. Secondo, parecchie strade di connessione trasversali alla contea, a collegare i vari centri e alimentare le linee Metra e il proposto corridoio ad alta velocità. Terzo, a livello locale, varie opzioni di trasporto flessibile per consentire ai residenti di spostarsi all'interno della propria cittadina e accedere ai grandi corridoi.

I servizi di trasporto di questo piano sono simili alle idee proposte dal Piano 2040 e possono servire da modello per futuri sviluppi progettuali di insediamento. Il piano dei trasporti è stato anche sviluppato entro una cooperazione fra amministrazioni e con la partecipazione dei cittadini. Questo continuo coinvolgimento e collaborazione coi partners regionali sarà necessario nello sviluppo del piano da parte della DuPage County, a creare occasioni di mobilità alternativa in un'area tradizionalmente dipendente dall'automobile.

La Kane County

Il 2030 Land Resource Management Plan è stato adottato nell'ottobre del 2004. Il piano interessa in modo coordinato un insieme di questioni. Costruito sul precedente 2020 Land Resource Management Plan, il piano della Kane County individua tre distinte strategie concettuali di uso del suolo: quella per la Urban Corridor Area (più o meno attraverso il settore orientale della contea, da nord a sud lungo il Fox River); la Critical Growth Area (circa, la parte centrale della contea); la Agricultural/Rural Village Area (la metà occidentale della contea).

In più, è stato introdotto lo slogan "50-50-50" ad accompagnare la carta delle strategie di uso del suolo, a sottolineare che se si vuole mantenere il 50% della contea a terreni agricoli e spazi aperti nel 2030, il 50% del previsto incremento di popolazione deve collocarsi dentro lo Urban Corridor e l'altro 50% nella Critical Growth Area. Il piano individua anche 16 "Spazi di Priorità" entro la Critical Growth Area dove si possano mettere in pratica i principi della smart growth, analoghi alle categorie della NIPC dei Centri Urbani, Centri Minori, Villaggi.

La strategia di attuazione del piano di contea mette in primo piano la collaborazione fra le otto Planning Partnership Areas (PPA) previste nel territorio, sostenendo la necessità di accordi intermunicipali, coordinamento della pianificazione in alcune fasce (1,5-mile planning zones) cooperazione inter-amministrativa nella gestione della risorsa suolo, accordi per la compatibilità dei relativi piani urbanistici. Inoltre il piano aggiunge tre nuovi elementi: un arricchito programma annuale di laboratori e condivisione delle informazioni; una maggiore spinta al coordinamento e condivisione di risorse con i municipi che si dotano di piani e politiche coerenti con quelli di contea, una discussione più puntuale sui problemi di sviluppo urbano e le possibilità di attuazione entro i Priority Places, e dei principi smart growth insieme alle municipalità e altri governi locali entro le PPA.

La Lake County

Il Regional Framework Plan for 2020 della contea è stato adottato dall'amministrazione nel novembre 2004. Si tratta di un piano che affronta sistematicamente una serie completa di problemi, aderendo alle linee dello Illinois Local Planning and Technical Assistance Act. La prospettiva guida del piano è paragonabile per molti versi a quella che sottostà al Piano 2040. Il piano della Lake County chiede la conservazione delle risorse naturali e terre agricole attraverso una rete di spazi aperti, la rivitalizzazione dei centri esistenti, l'uso più efficiente delle strutture disponibili, opportunità di residenza e mobilità che vadano incontro alle necessità degli abitanti, più cooperazione tra i vari livelli di governo.

Come il Piano 2040, quello della Lake County è stato redatto attraverso un ampio processo partecipativo, basato sulla divisione del territorio di contea su 10 Cooperative Planning Areas. Queste aree mettono insieme centri confinanti, perché operino in modo collaborativo e coordinato, fornendo input al piano e ricevendone. Sono stati tenuti anche parecchi momenti di discussione pubblica, per acquisire informazioni da un pubblico più ampio.

Il tipo di cooperazione sviluppato in fase di redazione del piano giocherà un ruolo chiave nella sua attuazione. Il piano consiste di strategie dettagliate e politiche per il conseguimento di molti obiettivi. Al centro della strategia di attuazione, la necessità che amministrazioni e residenti della Lake County operino insieme nel quadro di una prospettiva comune. Una parte di tale prospettiva comprende la creazione di un coordinamento fra piani a livello municipale e di contea. La coerenza verrà cercata anche in modo cooperativo, attraverso vari accordi inter-amministrativi e varianti al piano di contea. Si tratta di una strategia simile all'approccio del Piano 2040.

La McHenry County

La bozza del McHenry County 2020 Unified Plan è il primo piano per questa contea che combini pienamente gli aspetti insediativi con quelli dei trasporti entro un solo documento.

In precedenza, erano stati adottati nel 1993 il 2010 Land Use Plan, e nel 1995 il 2010 Transportation Plan. Il Piano Unificato si concentra sull'integrazione uso del suolo-trasporti come chiave per il governo della significativa crescita prevista per la contea.

Il processo di formazione ha comportato l'uso di scenari di sviluppo multipli e modelli di mobilità, testati rispetto a vari fattori, tra cui l'impatto sulle risorse naturali, la qualità della vita, la rete esistente. Questa analisi ha portato a individuare e sostenere un concetto nodale, simile a quello dei vecchi piani della McHenry County e all'idea dei Centri del Piano 2040. Questa idea chiave richiede lo sviluppo di un'urbanizzazione compatta, un uso efficiente delle infrastrutture, la conservazione delle terre agricole e delle risorse naturali. Il piano sostiene anche l'importanza di sviluppare opzioni diversificate efficienti ed efficaci di trasporto.

Come verificato sia in altri piani di contea che nel Piano 2040, anche quello della McHenry punta sull'importanza della cooperazione inter-amministrativa fra le municipalità, la contea e le altre agenzie operanti nella regione, per ottenere le necessarie trasformazioni nei modi di uso del suolo, e gli altri obiettivi del piano.

La Will County

La Will County ha approvato il suo Land Resource Management Plan nell'aprile 2002. La contea attraversa un processo di massiccia crescita, ora nel prevedibile futuro. Il piano tenta di governarla in modo da mantenere e migliorare la qualità della vita di tutti gli abitanti. Si riconosce che la Will County possiede superfici in abbondanza per contenere la crescita prevista, ma si tenta di orientarla verso l'interno o le immediate adiacenze dei centri esistenti. Attraverso questa strategia, il piano mira a conservare risorse naturali e aree agricole, oltre a creare centri riconoscibili dai confini definiti e identità locale. Questa strategia è coerente ai concetti dei Centri e dello sviluppo compatto nel Piano 2040.

Il piano della contea è stato costruito attraverso un processo partecipativo che ha coinvolto le amministrazioni municipali, gli abitanti e i gruppi di interesse. Come il Piano 2040 e altri piani di contea, anche quello per la Will County sostiene una continua cooperazione e coordinamento fra comuni e contea, pur nel rispetto delle amministrazioni locali. Si cerca questo coordinamento, in parte, attraverso la cosiddetta Development Form Map. Si tratta di una carta che utilizza usi del suolo di ampio respiro, categorie quali "villaggio", "centro" o "zona urbana" a dare una cornice di carattere generale che orienti le decisioni locali in materia, in modo simile alla struttura della 2040 Regional Framework Plan Map [allegata di seguito in PDF scaricabile insieme a questa traduzione.d.T.].

I piani delle varie contee riflettono significative differenze nel modo in cui ciascuna si avvicina al tema della pianificazione territoriale. Le contee affrontano la gamma delle scelte possibili a vari livelli di incisività e approfondimento. Se si “cuciono” insieme i vari piani di contea su una sola carta delle sei aree, appare chiaro come essi varino sensibilmente.

Queste differenze possono rendere difficile compararli, e lavorare su questioni che ne scavalcano i confini amministrativi. Scopo del Piano 2040 è chiarire i modi in cui si possa collaborare verso una maggiore coerenza, integrazione delle metodologie di piano, sostegno ad una migliore cooperazione oltre il proprio ambito.

2.1.4 La pianificazione regionale

Nel corso del secolo passato sono stati sviluppati alcuni grandi piani regionali. Il fondamentale Piano di Chicago del 1909 affrontava la pianificazione della città in modo comprensivo. Assumeva un punto di vista tendenzialmente “metropolitano”, considerando che Chicago avrebbe conservato il proprio ruolo di core urbano, e che lo sviluppo si sarebbe irraggiato a partire dal centro città.

Anche se poi il piano si sofferma principalmente sui dettagli del “cuore di Chicago”: il centro degli affari. Nondimeno, il Piano di Chicago era di grande prospettiva, in particolare nell'approccio alla conservazione degli spazi aperti e al sistema dei trasporti. Uno degli elementi famosi era la richiesta di parchi sulla riva del lago che servissero da “fascia continua per il tempo libero degli abitanti”, oltre che “sviluppo di un sistema esterno di grandi parchi”. Si riconosceva anche la necessità di affrontare il trasporto merci sulle ferrovie, e costruire strade regionali a collegare la città con il suburbio, e con le altre città del Midwest.

Planning the Region of Chicago, pubblicato nel 1959 dall'ora scomparsa Chicago Regional Planning Association, prendeva in considerazione un'ampia gamma di questioni. Questo documento apre concretamente il tema della pianificazione regionale, visto che la Regional Planning Association comprende entità estranee alla City of Chicago, che erano invece escluse dalla commissione per il piano cittadino. Anche se ripercorreva alcuni capisaldi della prima metà del secolo, il piano proponeva significative raccomandazioni come l'aumento degli spazi aperti e per il tempo libero di Chicago, rispetto alle altre grandi città.

In più, il piano riconosceva il peggioramento della congestione da traffico della città e raccomandava di aumentare gli investimenti nel trasporto pubblico. Piani regionali recenti riguardo al trasporto comprendono il 2030 Regional Transportation Plan (RTP) per l'Illinois nord-orientale redatto dal Chicago Area Transportation Study (CATS); quello della Regional Transit Authority (RTA), Regional Transit Coordination Plan; quello del Metropolitan Planning Council, Regional Freight Action Agenda; il piano CREATE per il movimento merci, sviluppato da

City of Chicago, Stato dell'Illinois, e imprese ferroviarie; il 2020 Vision di Pace; infine il piano del Center for Neighborhood Technology per l'analisi delle scelte di trasporto sino al 2030 e oltre.

Il Chicago Central Area Plan è una guida per un costante successo economico, crescita fisica, sostenibilità ambientale nel centro di Chicago per i prossimi 20 anni. Il piano individua modi di crescita della città che non beneficino solo essa, ma servono anche ai bisogni dei residenti suburbani nella loro interazione col centro per lavoro o tempo libero. In particolare, si guarda alla mobilità di pendolari e altri visitatori: da, per, ed entro la città.

Più di recente, Metropolis 2020 – organizzazione a cui partecipa il Commercial Club di Chicago – ha sviluppato The Metropolis Plan: Choices for the Chicago Region. Pubblicato nel 2003, questo piano è una sfida per lo sviluppo della regione, e lega uso del suolo e trasporti. Sono stati utilizzati modelli economici, di uso del suolo e trasporti per prevedere alcune tendenze, e svilupparle a simulare quanto accadrebbe se si continuasse con un approccio “business as usual”. Poi Metropolis 2020 offre un quadro futuro immaginando che la regione adotti un approccio di sviluppo più “smart growth”. Vengono fatte anche numerose raccomandazioni per politiche, nell'ottica pubblico-privata di questa organizzazione.

Nella regione dei tre stati di Illinois, Wisconsin, e Indiana, altre agenzie come la NIPC sviluppano piani generali di lungo periodo. La Northwestern Indiana Regional Planning Commission (NIRPC) è nelle fasi di completamento del suo 2004 Pedestrian and Bicycle Plan and 2030 RTP. La Southeastern Wisconsin Regional Planning Commission (SEWRPC) sta aggiornando il suo Regional Land Use Plan and Regional Transportation System Plan.

Oltre a questi documenti regionali onnicomprensivi, sia la NIPC che molte altre organizzazioni hanno prodotto numerosi documenti su specifiche questioni di piano. In particolare la gran massa dei prodotti della pianificazione regionale storicamente si colloca nelle aree specifiche dei trasporti, dell'ambiente e della casa.

Per quanto riguarda la casa, Metropolis 2020 ha pubblicato le Recommendations for Developing Affordable Workforce Housing in the Chicago Region nel 2002. In più, Metropolis 2020 ha recentemente completato il proprio 2004 Metropolis Index: Housing as Opportunity, che riferisce degli avanzamenti in questo campo.

Rispetto alle aree verdi, The Green Infrastructure Vision Plan offre una prospettiva di lungo periodo in una carta a scala regionale che rappresenta sia l'esistente – riserve boschive tutelate, aree naturali, corsi d'acqua, zone umide, praterie, boschi – sia le possibilità di espansione, ripristino, collegamenti in rete. L'obiettivo generale di questo piano è di restituire il Biodiversity Recovery Plan di Chicago Wilderness secondo modalità più accessibili, vive e divulgative, indirizzate sia ai membri che al pubblico esterno.

2.2 Nuove "Centralità" nel Piano di Contea della California

Estratti da un General Plan (2003); in particolare i tentativi di arginare lo sprawl costruendo luoghi serviti urbani di socialità.

La Riverside County si trova in California meridionale, a est della Orange County, a nord delle contee San Diego e Imperial, a sud della San Bernardino e di quella di Los Angeles. La Riverside County è la quarta contea dello stato per quanto riguarda la superficie, coprendo circa 19.200 kmq, ed estendendosi verso ovest dal corso del fiume Colorado sino a una ventina di chilometri dall'Oceano Pacifico, per un totale di 320 chilometri. Le dimensioni sono più o meno quelle dello stato del New Jersey. La Riverside County ospita una spettacolare serie di elementi geografici quali deserti, cime coperte di neve e frastagliati crinali, profonde valli, foreste, fertili zone agricole. Nel quadro di questo ricco paesaggio vari insediamenti umani, consolidati e in via di sviluppo, di tipo urbano, suburbano e rurale. L'insieme delle caratteristiche fisiche offre un ambiente ad una notevole diversità di habitat naturali e risorse biologiche. In più, la diversificazione della Riverside County provvede uno spazio di vita adatto ad ogni gusto: città dense, enclaves suburbane, luoghi di villeggiatura, comunità rurali e agricole, aree abitate "equestri" e altre zone a popolazione sparsa.

La Riverside County è sommariamente divisibile fra la parte est e quella ovest dalle catene montuose San Jacinto e Santa Rosa. Una profonda valle chiamata San Gorgonio Pass, fiancheggiata dalle montagne di San Jacinto e San Gorgonio, crea un corridoio accessibile tra queste due parti. Le montagne delle catene di San Bernardino e Little San Bernardino definiscono una parte del confine settentrionale, mentre altre numerose catene minori, tra cui quelle della Santa Rosa Wilderness e Cleveland National Forest, fungono da margini lungo i confini meridionali e occidentali della contea.

Le due metà, orientale e occidentale si distinguono per caratteristiche fisiche e modalità storiche di sviluppo. La porzione occidentale della Contea è più o meno grande la metà di quella orientale, definita dalle montagne di Santa Ana e dalla Cleveland National Forest a ovest, e dalle montagne San Jacinto Mountains e San Bernardino National Forest a est. Rispetto alla parte orientale della Riverside County, quella occidentale contiene la principale concentrazione demografica, e subisce le maggiori spinte alla crescita. La maggioranza della popolazione si concentra nelle circoscrizioni municipali di Corona, Riverside, Beaumont, Banning, Norco, Lake Elsinore, Perris, Hemet, San Jacinto, Moreno Valley, Calimesa, Canyon Lake, Murrieta, e Temecula.

Il fiume Santa Ana, che nasce dalle montagne di San Bernardino, scorre attraverso la porzione settentrionale della zona occidentale della contea, e poi nella Orange County fino a raggiungere l'Oceano Pacifico. Il fiume San Jacinto, che nasce

dalle montagne di Santa Rosa e San Jacinto, taglia più o meno nel mezzo la parte occidentale della contea e finisce nel lago Elsinore. Parecchi laghi artificiali, che provvedono scorte d'acqua e spazi per il tempo libero, sono collocati in questa parte della contea, come Lake Mathews, Lake Perris, Lake Skinner, Vail Lake, e Diamond Valley Lake.

La porzione orientale della Riverside County è delimitata dal fiume Colorado a est, e dalle montagne di Santa Rosa e San Jacinto a ovest. Questa parte della contea si distingue da quella occidentale per i terreni desertici e dalla relativamente minore popolazione, con meno centri congestionati.

La gran parte della popolazione di quest'area della contea si concentra nella Coachella Valley, nelle circoscrizioni municipali di Desert Hot Springs, Palm Springs, Cathedral City, Rancho Mirage, Indian Wells, Palm Desert, La Quinta, Indio, e Coachella. Molti di questi centri sono conosciuti per la notevole presenza di seconde case, abitazione di pensionati, pratica del golf. Lo Joshua Tree National Park, noto per i suoi importanti habitat desertici, costituisce un margine naturale a settentrione della Coachella Valley. Il torrente Whitewater, corso d'acqua stagionale che si forma nelle montagne di San Bernardino, scorre attraverso la Coachella Valley sino a sfociare nel Salton Sea all'estremità meridionale della valle. Nella valle si è sviluppata una ricca economia agricola, che contribuisce al carattere rurale della parte orientale della Riverside County.

Una vasta area di territorio desertico separa la Coachella Valley dal corso del fiume Colorado. La città di Blythe si trova nella Palo Verde Valley lungo il fiume, in una delle aree agricole più produttive della contea.

2.2.1 Quadro generale del Piano

Al centro della visione generale per la Riverside County sta la volontà di mantenere e sviluppare le peculiari caratteristiche della contea, come le straordinarie risorse naturali e caratteristici centri urbani, individuando chiaramente le zone da tutelare e conservare. Elemento chiave per conseguire tale obiettivo è concentrare la crescita futura secondo modalità che siano complementari e comprendano i sistemi di mobilità e quello degli spazi aperti. In sintesi, lo sviluppo futuro dovrà orientarsi verso aree ben servite da strutture pubbliche e servizi, con particolare attenzione alle caratteristiche ambientali più significative, come i bacini di drenaggio, le zone soggette a rischi naturali, le zone di rilevanza paesistica. Elemento centrale di questo Piano Generale non è proseguire a separare gli usi dello spazio, ma costituire e connettere comunità "integrali". Questa prospettiva per la Riverside County vuole realizzarsi attraverso gli elementi base che seguono:

- Realizzare centri di città in posizioni strategiche e riorganizzare quelli esistenti secondo un insieme di funzioni adattate al trasporto collettivo e integrate fra commercio, residenza, attività economiche, verde, funzioni civiche, per il tempo libero, culturali, raggiungibili a piedi dalle strutture di trasporto. Questi centri città sono pensati per contenere una parte dello sviluppo futuro consentendo maggiori densità e intensità per ridurre lo sprawl e le superfici necessarie alle infrastrutture pubbliche;
- Costituire un sistema di spazi aperti integrato e multifunzione che offra varie possibilità, tra cui: costituire una cornice allo sviluppo insediativo che risponda ai bisogni di tempo libero attivo e passivo; fungere da elemento separatore fra i centri abitati; mantenere le caratteristiche storiche della Riverside County;
- Organizzare un sistema di trasporto multimodale che serva ad una popolazione in crescita e sia integrato con i vari usi del suolo attraverso un tipo di insediamento e infrastrutture adatti allo scopo. Questo sistema di trasporto sarà connesso a scala regionale e locale, comprendendo il trasporto veicolare privato, quello pubblico, il programma Oasis, collegamenti pedonali e piste ciclabili, sentieri, collegamenti aerei, varie forme di trasporto non motorizzato. Il sistema è adattato a ciascun centro e deve offrire possibilità di spostamento attraenti e sicure;
- Consentire un'equilibrata miscela di usi del suolo urbano, come funzioni commerciali, uffici, industrie, agricoltura, spazi aperti, e insieme una varietà di tipologie residenziali, densità, intensità in localizzazioni adeguate che si rivolgano ad una moltitudine di segmenti di mercato. Il piano urbanistico prevede vari tipi di insediamento residenziale, da quello a carattere rurale sino agli appartamenti urbani;
- Organizzare le varie comunità della Riverside County, che stanno crescendo ciascuna secondo una propria direzione, ritmi e contesto. Ciò comprende la tutela del carattere locale in alcuni casi, l'inserimento dello sviluppo in altri, un insieme di crescita e conservazione in altri ancora;
- Cooperare a scala regionale sulle questioni della mobilità, lo sviluppo dei sistemi di trasporto, la riduzione della congestione da traffico, acque e aria pulita, gestione dei bacini idrici, reti ecologiche; infine
- Utilizzare un sistema di incentivi pensati per facilitare il raggiungimento di questi fini generali in un contesto di libero mercato.

La parte sull'uso del suolo del General Plan istituisce una complessa interrelazione di funzioni nello spazio che contribuiscono al raggiungimento di molti degli obiettivi del piano. Aderendo strettamente alle linee fissate, è possibile sviluppare uno spazio di contea autosufficiente, con caratteristiche fisiche e una qualità di vita altamente desiderabili. La realizzazione del piano dipenderà dalla definizione di ben concepiti e generali strumenti di attuazione, dal sostegno costante e capacità di visione dell'amministrazione di Contea.

Politiche di destinazione d'uso del suolo

La sezione che segue descrive le Componenti Fondamentali per quanto riguarda le destinazioni d'uso del suolo e offre orientamenti per il tipo di interventi adeguati all'interno di ciascuna categoria, così come illustrato sia dalla carta del General Plan che da quelle dei Piani d'Area.

Le destinazioni d'uso sono organizzate secondo una duplice gerarchia, così come mostra la tabella successiva: quelle fondamentali del Piano Generale e quelle dei Piani d'Area. Le componenti del piano generale descrivono la natura generale e scopo di ciascuna delle cinque funzioni base: Agricoltura, Spazio Rurale, Insediamiento Rurale, Spazio Aperto, Sviluppo Urbano. Queste componenti fondamentali sono di carattere generale e non definiscono specifici usi del suolo su singole proprietà localizzate entro i confini dei Piani d'Area. Questa specificazione delle funzioni è invece contenuta sulle singole carte di questi piani d'area.

2.2.2 Destinazione dei Piani d'Area

Agricoltura Agricoltura

Spazio Rurale Rurale Residenziale (dimensione minima del lotto: 2 ettari)

Rurale Montano (dimensione minima del lotto: 4 ettari)

Rurale zone Desertiche (dimensione minima del lotto: 4 ettari)

Insediamiento Rurale Residenziale Rurale densità "tenuta" (dimensione minima del lotto: 0,8 ettari)

Residenziale Rurale densità molto bassa (dimensione minima del lotto: 0,4 ettari)

Residenziale Rurale densità bassa (dimensione minima del lotto: 0,2 ettari)

Spazio Aperto Spazio Aperto Conservazione

Spazio Aperto Conservazione-Habitat naturali

Spazio Aperto – Tempo Libero

Spazio Aperto – Rurale

Spazio Aperto – Acque

Spazio Aperto – Risorse Minerali

Sviluppo Urbano Residenza densità "tenuta" (dimensione minima del lotto: 0,8 ettari)

Residenziale densità molto bassa (dimensione minima del lotto: 0,4 ettari)

Residenziale bassa densità (dimensione minima del lotto: 0,2 ettari)

Residenziale media densità (5-12 abitazioni ettaro)

Residenziale densità medio-alta (12-20 abitazioni ettaro)

Residenziale alta densità (20-35 abitazioni ettaro)

Residenziale densità molto alta (35-50 abitazioni ettaro)

Residenziale massima densità (oltre 50 abitazioni ettaro)

Commercio al dettaglio

Turistico
Uffici
Community Center
Industria leggera
Industria
Business Park
Servizi Pubblici
Aree Mixed Use

2.2.3 Destinazioni d'uso a Zone Commerciali

Le funzioni commerciali sono critiche per la stabilità economica e fiscale di lungo termine della Contea. Queste attività contribuiscono ad offrire posti di lavoro per gli abitanti, allo sviluppo ed equilibrio economico dei centri, facilitano la formazione di una base di contribuenti che aiuta ad offrire le necessari strutture e servizi pubblici. Le fasce commerciali non espressamente pianificate, sottoutilizzate, prive di manutenzione si trasformano in elementi tali da ledere la qualità urbana, e ostacolare l'efficienza degli assi stradali che le attraversano. Scopo di questo piano generale è di trovare spazi adeguati alla domanda commerciale, stimolare lo sviluppo di centri, organizzare una varietà di funzioni, ed assicurare che i complessi nuovi o ristrutturati migliorino le caratteristiche delle varie zone e siano integrati entro le comunità a cui si rivolgono. Come recita il documento di programmazione della Contea,

“Si creano raggruppamenti di attività simili in aree a ciò destinate, per la creazione di posti di lavoro, e il nostro sistema generale di formazione offre preparazione e addestramento per i lavori svolti in tali luoghi.”

Le funzioni commerciali nell'ambito delle zone di sviluppo urbano si articolano in tre destinazioni per quanto riguarda i piani di area: commercio al dettaglio, uffici, attività connesse al turismo.

Commercio al Dettaglio – Questa destinazione d'uso consente le funzioni commerciali a livello di quartiere, urbano e regionale, oltre a studi professionali e usi commerciali orientati al turismo. È consentita compatibilmente agli usi circostanti, e in base alla quantità di superfici commerciali già realizzate entro il territorio di contea non appartenente a circoscrizioni comunali [unincorporated n.d.T.]. Le quantità di superfici destinate a Commercio al Dettaglio nel piano generale di contea superano quelle stimate necessarie alla popolazione di contea, se completamente sfruttate. Questa sovraofferta assicura che si mantenga una certa flessibilità nella scelta delle localizzazioni per gli interventi futuri. L'indice di fabbricabilità varia da 0,2 a 0,35. (allo scopo di prevedere più accuratamente il potenziale di sviluppo commerciale all'interno del territorio di contea, e i relativi impatti ambientali e sul traffico, le proiezioni statistiche utilizzate

per la Valutazione di Impatto del piano hanno assunto che in definitiva si possa utilizzare a scopi commerciali il 40% dell'area a questa destinazione. In più è stato presunto che il rimanente 60% delle superfici probabilmente sarà utilizzato per la destinazione Residenziale Media Densità).

Turismo – La destinazione commerciale/turismo consente le attività commerciali connesse al turismo come alberghi, campi da golf, spazi per il tempo libero e il divertimento. Questi usi sono consentiti se compatibili con le funzioni circostanti. Indici di fabbricabilità da 0,2 a 0,35.

Uffici – La destinazione commerciale/uffici consente varie funzioni terziarie, come istituti finanziari, servizi legali, assicurativi, e altre attività. Le funzioni sono consentite compatibilmente a quelle circostanti. Indici di fabbricabilità da 0,35 a 1,0.

2.2.4 Destinazioni d'uso Community Center

Uno dei concetti centrali sia del programma generale di contea che del Piano, è la creazione di centri comunitari. Come affermato nel programma:

"I nostri centri abitati mantengono le proprie particolari caratteristiche, di essere circondate nella maggior parte dei casi da spazi aperti o usi non intensivi, il che contribuisce alla loro identità. I centri comunitari, luoghi di incontro, particolari punti focali distintivi di ciascuna comunità, rafforzano questa sensazione".

Lo scopo dei community centers è multiplo: contenere gli sviluppi futuri, stabilire un nuovo tipo di sviluppo per la contea, definire e individuare i centri abitati, conseguire altri aspetti del programma di contea come una migliore mobilità o la tutela e offerta di spazi aperti. Essenzialmente i community centers sono pensati per accogliere densità superiori e ridurre lo sprawl. Ciò a sua volta contribuirà a tutelare gli insediamenti rurali, le caratteristiche tipiche e gli spazi aperti.

Questi community centers sono appositamente concepiti per operare in modo diverso dal classico insediamento a singole e segregate funzioni. Usi del suolo e attività sono pensati insieme secondo modi integrati a creare un ambiente urbano dinamico che funga da centro di attività per l'area circostante. Spazi e funzioni che si trovano nei community centers contribuiscono a costruire una "identità spaziale". Qui si trovano varie densità residenziali, altre attività, spazi pubblici il tutto integrato in modo da promuovere il traffico pedonale e ridurre al minimo la dominanza dell'automobile. Funzioni pubbliche e semipubbliche come edifici civici, scuole, spazi aperti, strutture culturali e per il divertimento fanno pure parte integrante dei community centers. A causa della natura più intensiva e compatta del complesso edificato, questi centri possono ospitare e sostenere più facilmente un servizio di trasporto pubblico insieme ad altre forme di mobilità come quella pedonale e ciclabile.

I community centers normalmente consistono di due livelli di intervento: un "nucleo centrale" che contiene le funzioni a più alta intensità, e una "area semicentrale" in cui l'intensità edilizia decresce man mano ci si allontana dal centro. Questo tipo di destinazione d'uso consente un insieme di interventi organizzati in orizzontale e verticale su uno o più lotti, e può costruirsi sia in una serie di strutture indipendenti che combinate in un solo edificio.

Questi centri devono essere progettati in modo da incoraggiare ambienti pedonali sicuri e vivaci, servizi e commercio al pianterreno e uffici e residenza a quelli superiori.

Scala, dimensioni e miscela funzionale dei community centers variano a seconda del carattere dell'area circostante. L'articolazione è per quattro tipi che riflettono varianti di dimensione, scala, ruolo e miscela funzionale: Centri di Villaggio, Centri di Cittadina, Centri di Attività, Centri per il Tempo Libero. Gli specifici ruoli di ciascun centro previsto dal piano sono descritti nei singoli Piani d'Area che li contengono.

Centri di Villaggio – Sono community centers a orientamento pedonale che servono le zone residenziali vicine. Si tratta dei centri di scala minore, e sono pensati per riprodurre un'atmosfera da villaggio o centro di paese. Sono particolarmente adatti in ambiente suburbano. Le funzioni consentite nei Centri di Villaggio comprendono:

- Residenza a densità Alta e Molto Alta nel nucleo centrale;
- Residenza a densità Alta nella zona semicentrale;
- Commercio al dettaglio;
- Uffici;
- Servizi Pubblici; infine
- Spazi Aperti e per il Tempo Libero.

Le funzioni tipiche possono comprendere quelle pubbliche o semipubbliche (scuole, piazze, centri culturali, verde), commercio di quartiere o di scala urbana, usi per il tempo libero, uffici, residenza organizzata per corti o in linea. Di particolare importanza in genere le varie funzioni in cui si articola il Commercio, come alimentari, drogheria e altri, o gli Uffici, di tipo professionale o di servizi finanziari. Le densità residenziali variano da 12 a 50 abitazioni per ettaro, mentre le intensità non residenziali vanno da un indice di fabbricabilità di 0,2 sino a 0,5.

Centri di Cittadina – Consentono mescolanze più complesse e intense di funzioni rispetto ai Centri di Villaggio. I Centri di Cittadina possono essere collocati entro aree urbane dense o servire da nucleo di riferimento per una vasta zona suburbana. Offrono funzioni come quelle tradizionali di un distretto "downtown". Vi si trovano elementi di attrazione a scala regionale, oltre alle strutture e servizi a servizio dei residenti e lavoratori locali. Le funzioni consentite comprendono:

- Densità Residenziale Massima entro o nelle adiacenze del nucleo centrale;
- Densità Residenziale Molto Alta nel nucleo centrale e zona semicentrale;
- Commercio al dettaglio;
- Uffici;
- Attività Turistiche;
- Servizi Pubblici; infine
- Spazi Aperti e per il Tempo Libero

Le funzioni caratteristiche di un Centro di Cittadina sono quelle del commercio e degli uffici.

L'offerta può comprendere servizi di scala sia locale che regionale come ristoranti, libreria, negozi specializzati di livello superiore, complessi per uffici anche sviluppati in altezza, servizi alle imprese, sanitari, day care, alberghi. Le funzioni pubbliche sono quelle associate all'idea di "downtown" come biblioteche, strutture culturali, spazi comunitari, sportivi e per il tempo libero, teatri, piazze, parchi urbani. Tra le altre funzioni, residenze multifamiliari e monofamiliari. Le densità variano da 25 a 100 abitazioni ettaro, mentre le intensità non residenziali da un indice di fabbricabilità di 0,5 sino a 3,0.

Centri di Attività – Possono essere considerati un punto di concentrazione di posti di lavoro. Variano in scala e dimensioni, ma sono tutti pensati per offrire un servizio a scala regionale che mescoli business park e altri uffici, sostenga funzioni commerciali al dettaglio e residenza ad alta densità. Gli usi consentiti sono:

- Densità Residenziale Massima entro il nucleo centrale;
- Densità Residenziale Molto Alta nel nucleo centrale e nella zona semicentrale;
- Business Park;
- Industria leggera;
- Commercio al dettaglio;
- Uffici;
- Servizi Pubblici; infine
- Spazi Aperti e per il Tempo Libero.

Le attività dei Business Park e Industria Leggera comprendono imprese di ricerca e sviluppo, manifattura, assemblaggio, istituti di ricerca pubblici e privati, istituti accademici, strutture mediche, funzioni di supporto al commercio. Nei Centri di Attività non sono consentite le funzioni di Immagazzinaggio e Commercio all'Ingrosso.

Le varie funzioni commerciali e servizi collaterali servono le necessità quotidiane di imprese e dipendenti. Usi caratteristici sono ristoranti, lavanderie a secco, negozi alimentari, centri di stampa e riproduzione, servizi di telecomunicazioni, uffici professionali, palestre, day care, commercio di servizio a un'area regionale come pompe di benzina, alloggi, banche, tempo libero e altre collaterali. Le residenze comprendono abitazioni unifamiliari in linea e multifamiliari organizzate a corte o

ad appartamenti. Le funzioni pubbliche o semipubbliche all'aperto possono comprendere strutture culturali e per l'istruzione, governative, parchi urbani. Le densità residenziali variano da 35 a 100 abitazioni ettaro, mentre le intensità non residenziali variano da un indice di fabbricabilità di 0,1 sino a 0,5.

Centri per il Tempo Libero– Variano di dimensioni, scala e scopo specifico, da complessi turistici a centri di varie intense attività. I Centri per il Tempo Libero si propongono a scala regionale come destinazione turistica e strutture in grado di sostenere anche altre attività commerciali e terziarie. Le funzioni consentite sono:

- Residenza a Densità Molto Alta entro il nucleo centrale;
- Residenza a Densità Alta nel nucleo centrale e zona semicentrale;
- Attività Turistiche;
- Commercio al dettaglio;
- Uffici;
- Servizi Pubblici; infine
- Spazi Aperti e per il Tempo Libero.

La funzione principale dei Centri per il Tempo Libero è quella delle attività di intrattenimento e turistiche a scala regionale. Gli usi specifici possono comprendere parchi divertimenti, alberghi, campi da golf, giochi acquatici, sale giochi, complessi sportivi/stadi, parchi regionali e campi di atletica. Altre funzioni caratteristiche possono essere le residenze su piccoli lotti, sia singole che aggregate, spazi pubblici e semipubblici come quelli per i visitatori, commercio locale e regionale, uffici anche mediamente sviluppati in altezza.

Tra le funzioni commerciali e terziarie ci possono essere ristoranti, negozi specializzati, servizi alle imprese e finanziari. Le densità residenziali vanno da 20 a 50 abitazioni ettaro, mentre le intensità non residenziali variano da un indice di fabbricabilità di 0,5 sino a 3,0.

2.3 Indirizzi per la pianificazione d'area vasta in Western Australia.

Un documento di indirizzo per la pianificazione a scala statale (2005) che definisce obiettivi spaziali e sociali molto concreti e tangibili, per un territorio ad alto valore naturale in fase di grande sviluppo

Western Australian Planning Commission, Linee per una politica di piano 3: Sviluppo urbano e territoriale, Stesura provvisoria, aprile 2005, Predisposta ai sensi della sezione 5AA del Town Planning and Development Act 1928 (e successive modifiche); Titolo originale: Statement of Planning Policy 3: Urban Growth and Settlement.

Introduzione e premesse

Questo documento fissa principi e considerazioni relativi alla pianificazione urbana e territoriale in Western Australia. Si tratta di un ampio ambito di politiche nel quadro dello Statement of Planning Policy No. 1 : State Planning Framework. Le linee qui fissate verranno poi attuate attraverso altre più specifiche indicazioni per le questioni particolari degli insediamenti urbani che richiedono orientamenti aggiuntivi.

Un'ampia proporzione degli abitanti della Western Australia (oltre il 90%) abita in città e piccoli centri. I caratteri insediativi e la qualità dell'ambiente urbano sono quindi di grande significato per lo stile di vita della popolazione. Un sistema insediativo ben pianificato e coerente, un attento governo dello sviluppo urbano e delle trasformazioni, sono elementi critici per il conseguimento di migliori obiettivi sociali, economici, ambientali, ad esempio offrendo una maggior scelta rispetto alle abitazioni e ai modi di vita, una più facile accessibilità ai luoghi di lavoro, opportunità di servizi e tempo libero per le persone di tutte le età e abilità, un forte e condiviso senso di appartenenza comunitario, una buona progettazione urbana e di quartiere che sappia creare spazi altamente vivibili, piacevoli, efficienti.

La Western Australia è uno stato con un insediamento discontinuo. La maggioranza della popolazione, circa 2 milioni di abitanti, è concentrata a sud-ovest di una linea fra Lancelin e Albany. L'area metropolitana di Perth è il fulcro di popolazione e di attività economiche con 1,5 milioni di abitanti (compresa Peel). Altre concentrazioni di popolazione nel sud-ovest si trovano a Bunbury, Busselton, Collie, Northam e Albany.

Nelle altre parti dello stato, il sistema insediativo riflette lo sviluppo socioeconomico delle diverse regioni: predominanza dell'allevamento e dell'attività mineraria al nord e all'est, agricoltura nel mid-west e nella "fascia del grano". Si tratta di un sistema di porti, centri pescherecci e di vacanza lungo la costa, città minerarie remote a nord e a est, localizzate vicino ai giacimenti, e piccoli centri sparpagliati attraverso le regioni agricole. La maggioranza della popolazione è concentrata

nei centri di Kalgoorlie-Boulder, Geraldton, Esperance, Carnarvon, Karratha, Port Hedland, Broome e Kununurra.

Lo stato è in crescita e sta cambiando. Negli ultimi trent'anni la popolazione è quasi raddoppiata sino a circa 2 milioni e si prevede che aumenterà sino a 2,9 entro il 2031. Lo sviluppo più rapido sta avvenendo nella regione di Perth e lungo la costa. La popolazione dell'area metropolitana di Perth, compresa Peel, si prevede raggiungerà i 2,2 milioni entro il 2031, a rappresentare il 76% di una popolazione statale calcolata in 2,9 milioni. Esiste una continua pressione allo sviluppo insediativo nelle aree costiere, in particolare per progetti legati al turismo, seconde case, e da parte di chi cerca un tipo di vita diverso da quello della città. Spesso i piani per questi insediamenti sono carenti dal punto di vista dell'offerta di posti di lavoro e servizi, oltre ad essere totalmente dipendenti dall'uso dell'automobile. L'insediamento costiero deve essere pianificato con cura per assicurare tutela a spiagge, dune, sbocchi dei corsi d'acqua, zone umide, perché possano essere prevenuti i rischi dei danni delle tempeste e l'erosione della linea di costa, collocando lo sviluppo urbano dove possano essere predisposte le infrastrutture essenziali, posti di lavoro, servizi e trasporti pubblici. Lo Statement of Planning Policy No.2.6 State Coastal Planning Policy predisposto dalla Commissione fissa i principi della pianificazione e tutela delle coste incoraggiando la concentrazione dello sviluppo urbano attorno ai centri esistenti, in particolare quelli dotati di servizi e infrastrutture.

Nell'area metropolitana di Perth e in molte città e cittadine della regione, molti dei nuovi interventi hanno preso la forma di insediamenti suburbani a bassa densità. Questo tipo di sviluppo rappresenta una risposta alle preferenze dei consumatori da parte delle forze di mercato dell'epoca. Lo sviluppo suburbano riflette la volontà collettiva delle famiglie di un'abitazione isolata con giardino, di una mobilità senza vincoli. Esiste un riconoscimento crescente del fatto che la diffusione dell'insediamento urbano intensifichi la pressione su importanti risorse di terra e acqua, imponga costi per la fornitura di servizi e infrastrutture, aumenti la dipendenza dall'auto privata e crei potenziali disparità fra chi abita nei sobborghi esterni, dove le occasioni di lavoro e i servizi non sono immediatamente disponibili. Alcuni suburbi sono carenti in quanto a senso comunitario, e le persone si sentono isolate. Esistono altri costi, a causa della dipendenza dall'auto per gli spostamenti quotidiani, quando sarebbe facile che le persone camminassero o si spostassero in bicicletta verso le proprie destinazioni. Le speranze e preferenze collettive si stanno ora spostando verso un tipo di edificazione più compatta. Anche le famiglie stanno diventando più diversificate. La popolazione invecchia ed esiste una proporzione crescente di piccoli nuclei in cerca di una gamma più ampia di tipologie abitative, diverse dalla convenzionale casa suburbana. Più persone vengono attratte dagli insediamenti compatti a funzioni miste che li liberano dall'onere della manutenzione di vasti giardini e dalla dipendenza

dall'automobile. C'è un maggiore interesse al ritorno nei vecchi quartieri. Anche nei nuovi suburbi esiste una tendenza a tornare alle forme del vecchio quartiere con maggior senso comunitario e più accessibilità a posti di lavoro, servizi e trasporti pubblici. La tendenza è a creare comunità più vivibili nei nuovi quartieri, rivitalizzare e rilanciare quelli già esistenti nelle zone urbane, offrire una gamma più ampia di abitazioni e ambienti di vita, allargare le possibilità di scelta dei mezzi di trasporto, conservare le risorse ambientali, offrire una maggiore possibilità di interazione sociale.

Nelle altre regioni, mentre i centri più grandi come Geraldton, Kalgoorlie, Broome e Esperance hanno continuato a crescere, alcune delle cittadine minori di campagna hanno subito un declino a causa della riduzione delle possibilità di lavoro e alle trasformazioni sociali, con la popolazione che si è spostata dall'insediamento rurale verso i centri urbani. Nel settore minerario ed estrattivo, i miglioramenti nella mobilità con una riduzione dei costi, hanno generato una crescita della forza lavoro di tipo fly-in fly-out che trova posto direttamente sui siti minerari dove esistono scarse possibilità di contribuire ad una crescita economica e urbana locale. Scopo generale della politica è di facilitare modalità sostenibili di sviluppo urbano e territoriale fissandone i criteri, e determinando in linea di massima le linee di crescita e trasformazione. Le indicazioni dovranno essere tenute presenti nella predisposizione delle strategie urbanistiche regionali e locali, nei piani regolatori e loro varianti, trovare spazio nelle decisioni normative riguardanti lo sviluppo urbano e territoriale.

Questa politica si applica a tutto il territorio della Western Australia.

Obiettivi della presente politica

Gli obiettivi di questa politica sono:

- promuovere un tipo di insediamento sostenibile e ben pianificato in tutto il territorio statale, su superfici di terreno sufficienti e adatte ad offrire una vasta gamma di abitazioni, occasioni di lavoro, spazi e strutture per il tempo libero, zone libere.
- governare la crescita urbana in risposta ai bisogni sociali ed economici della comunità, riconoscendo valori e vincoli ambientali.
- promuovere lo sviluppo di quartieri in forme vivibili e sostenibili assicurando nello stesso tempo facile accesso a posti di lavoro e servizi attraverso varie modalità di trasporto, offrire scelta qualitativa e di prezzo per le abitazioni e creare spazi dotati di identità propria in ogni comunità.
- coordinare i nuovi insediamenti con la realizzazione di infrastrutture e servizi efficienti ed economici.

2.3.1 Criteri di attuazione

1 Creare città sostenibili

La presente politica è orientata a creare città, cittadine e altri luoghi che offrano alti livelli occupazionali e di sviluppo economico, comunità solide, vivaci, inclusive, un'efficace tutela dell'ambiente, un uso cauto delle risorse. Gli elementi chiave per le città sostenibili sono:

- una base economica solida, diversificata, sostenibile che assicuri accesso al mercato del lavoro;
- terreni sufficienti e adatti nelle localizzazioni adeguate per abitazioni, attività economiche, commercio, tempo libero e altri usi, coordinati con un'efficiente ed economica offerta di trasporti, infrastrutture essenziali e servizi alla persona;
- varietà e possibilità di scelta nelle dimensioni, tipologie, prezzi delle abitazioni, a rivolte a una vasta di dimensioni, fasce di età e reddito delle famiglie;
- massima efficienza nell'uso delle risorse attraverso l'utilizzo migliore dei terreni nelle zone urbane, in particolare di spazi ed edifici liberi o sottoutilizzati, alte densità dove esse possano essere ottenute senza detrimento dei caratteri dei quartieri, uso attento delle risorse rinnovabili, quali terre e edifici urbani, scuole e servizi comuni, sistemi infrastrutturali e quartieri consolidati; infine promuovendo e incoraggiando uno sviluppo urbano coerente a un uso efficiente dell'energia;
- promuovere maggiori densità residenziali dentro e attorno alle città e centri di quartiere, nodi di trasporti pubblici e interscambio ad alta frequenza, grandi strutture terziarie e sanitarie, vicinanza a spazi per il tempo libero di alto livello quali coste e parchi;
- concentrare commercio, uffici, divertimenti e altre attività che attraggono un numero elevato di persone in centri organizzati attorno ai principali nodi del trasporto pubblico in modo da ridurre le necessità di spostamento, incoraggiare le modalità non automobilistiche e creare centri attraenti, gradevoli e a funzioni miste;
- accessibilità a tutti gli spazi per il lavoro, la salute, l'istruzione, il commercio e la socialità, a piedi, in bicicletta o col trasporto pubblico anziché dipendere dall'auto (anche riconoscendo la convenienza degli spostamenti in automobile in alcuni casi, e la possibilità limitata di offrire alternative negli abiti rurali e nelle regioni remote);
- una buona progettazione urbana che crei e migliori l'identità locale, il senso degli spazi, la vivibilità e l'interazione sociale; un'idea di ambiente urbano che riduca le possibilità e le paure di azioni criminali;
- un'adeguata considerazione dell'ambiente, riconoscendo la necessità di tutelarlo e ripristinarlo, proteggendo la biodiversità e riducendo al minimo gli impatti dell'urbanizzazione sui suoli, le acque, l'uso di energia, i minerali e le altre risorse che concorrono all'economia urbana e allo sviluppo sociale; infine

- una cornice di piano propositiva che miri attivamente a facilitare e promuovere una buona qualità dell'edificazione, anziché concentrarsi su regole e controlli, in modi che contribuiscano alla crescita economica, sostengano comunità sicure sostenibili e vivibili, migliorino la qualità della vita, coinvolgano adeguatamente la comunità nella pianificazione.

All'interno della State Planning Strategy, lo sviluppo futuro dell'area sud-ovest del territorio statale è contenuto in quello del sistema urbano, ulteriormente precisato e articolato nella strategia per l'area metropolitana di Perth. La crescita di Perth sarà accuratamente governata allontanandosi dal tipo di espansione urbana verso le fasce esterne, con il consolidamento delle aree esistenti mantenendo al contempo un'adeguata offerta di terreni per la crescita nelle zone a ciò destinate. Bunbury, Busselton e Albany continueranno a svilupparsi come centri principali. I terreni fra le città e cittadine verranno mantenuti all'uso rurale per la produzione agricola, la tutela del paesaggio, la qualità generale della vita.

Per le altre regioni, la State Planning Strategy promuove il consolidamento e crescita dei sistemi esistenti, per rendere le città regionali comunità sostenibili sul lungo periodo. C'è probabilmente la necessità di evitare nuovi insediamenti specializzati isolati lontani dai servizi, esistenti e previsti, che creerebbero forme di concorrenza e declino delle cittadine esistenti.

Gli elementi chiave della State Planning Strategy sono confermati nelle presenti indicazioni. Obiettivo preponderante è di costruire nelle città esistenti per sostenere le economie locali e regionali, concentrare gli investimenti nei servizi e infrastrutture, migliorare la qualità della vita di queste comunità.

Si deve pensare a nuovi insediamenti e grosse espansioni urbane quando si abbia una prevista base economica e occupazionale, quando possano essere efficientemente serviti da infrastrutture locali e regionali come trasporti, acquedotto, fognature e scarichi, reti elettriche, parchi, scuole, negozi, strutture per il tempo libero e altri servizi. Qualunque importante nuovo intervento, sia esso un nuovo nucleo o un'espansione urbana, non deve consistere di sole abitazioni ma essere pensato come comunità sostenibile con una miscela di funzioni produttive, commerciali, per l'istruzione e altro.

Nelle zone di nuova edificazione, l'obiettivo deve essere di ottenere densità residenziali superiori e offrire una certa gamma di tipi di abitazione. Questi quartieri ad alta densità e funzioni miste devono essere incoraggiati vicino ai nodi del trasporto pubblico e centri di attività.

Al di fuori della zona metropolitana e dei centri di sviluppo regionale, qualunque proposta per grossi nuovi insediamenti, sia per importanti aggiunte ad altri esistenti che per nuovi nuclei isolati, poco probabilmente rappresenterà una opzione sostenibile, data la difficoltà di assicurare una base occupazionale certa, il costo di realizzazione di tutti i servizi e infrastrutture necessari, da possibilità di distogliere popolazione e risorse dai centri esistenti e contribuire così al loro declino. I nuovi

insediamenti si dimostreranno sostenibili solo quando si rivolgeranno a una significativa carenza di alloggi nella regione, avranno una base occupazionale certa, dimensioni sufficienti a sostenere una serie completa di servizi locali come scuole, negozi, attività, e non esista alcuna alternativa sostenibile.

Nuovi insediamenti possono essere necessari per offrire sistemazione relativa a progetti minerari ed estrattivi in aree remote. La preferenza è per il collocamento della forza lavoro mineraria entro i centri più vicini, se il sito della miniera è sufficientemente prossimo ed esistono spazi per queste abitazioni, le infrastrutture e i servizi per questi lavoratori. In tal modo la forza lavoro mineraria sosterrà l'economia della cittadina e avrà accesso ai servizi locali disponibili.

2.3.2 Il governo dello sviluppo urbano e territoriale della Western Australia

Lo State Planning Framework, che comprende la State Planning Strategy, i programmi di scala regionale, sub-regionale, e altre politiche, offre indicazioni per le modalità future di sviluppo urbano e territoriale, oltre alla base per le decisioni riguardo alle specifiche proposte di progetto. Lo State Planning Framework costituisce il contesto dei piani regionali e locali, che devono tenerne conto nella redazione.

Le strategie regionali sono predisposte dalla Commissione e riguardano una regione o sub-regione. L'orizzonte di piano in genere è di 30 anni. Le strategie regionali riflettono e sviluppano politiche e proposte fissate nella State Planning Strategy. Esse devono offrire indicazioni chiare riguardo al futuro dello sviluppo territoriale della regione e individuare le zone di crescita tenendo conto dei bisogni della popolazione e di case entro il periodo di validità, coerentemente ad uno sviluppo sostenibile.

Nelle strategie regionali devono essere individuati gli ambiti con potenziale di crescita tenendo conto delle possibilità economiche, occupazionali, di accessibilità, offerta di servizi e infrastrutture essenziali, possibilità di organizzare questo sviluppo entro un buon quadro economico, sociale, ambientale. La pianificazione dovrà agevolare la crescita entro questi ambiti traendo vantaggio dalle possibilità di crescita.

Il Metropolitan Development Program e il Country Land Development Program rispettivamente riguardano i piani di land release per l'area metropolitana di Perth e le maggior città e cittadine dello stato. Essi offrono chiare indicazioni riguardo alla disponibilità di terreni urbani tenendo conto della crescita di popolazione, della domanda di abitazioni, delle caratteristiche dei lotti residenziali, dell'offerta di servizi e infrastrutture, delle principali opere e programmi, delle combinazioni finanziarie. Questi piani sovrintendono all'ordinata ed efficiente edificazione dei terreni urbani nella regione metropolitana e negli altri centri urbani regionali

assicurando che i tempi dell'urbanizzazione siano coordinati alla realizzazione di infrastrutture e servizi alla comunità.

Le strategie di piano locali sono gli strumenti principali che consentono alle amministrazioni di quei territori di programmare il proprio futuro. Esprimono una visione in prospettiva, politiche e proposte dell'amministrazione locale e riflettono necessità e aspirazioni della comunità. Sono anche lo strumento chiave per tradurre le politiche statali e regionali in azioni locali e offrire un quadro di razionalità allo zoning e alle altre previsioni dei piani regolatori urbani. Le strategie locali devono riflettere e realizzare concretamente le politiche di sviluppo urbano e territoriale fissate a scala regionale, i piani di land release, applicandoli in dettaglio su scala locale tenendo conto di bisogni e specificità. Le strategie locali devono cercare di individuare quantità sufficienti di terreni per i bisogni futuri della popolazione e delle abitazioni, su un arco di almeno 10 anni.

Nella preparazione delle strategie di piano locali, le amministrazioni devono valutare il bisogno abitativo e il tipo di residenze aggiuntive da prevedere. Le strategie di piano locali devono assicurare un'adeguata miscela di tipi residenziali, alla luce della domanda di abitazioni e della mutevole composizione delle famiglie. Le amministrazioni locali devono adottare un approccio sistematico nell'individuare le località adatte per i nuovi sviluppi residenziali, i progetti di rinnovo, di infill e le possibilità di aumento di densità, in particolare attorno a centri di servizi e nei pressi dei nodi di trasporto pubblico. Un'ordinata previsione di sviluppo urbano e territoriale sarà facilitata da structure plans, che tengano conto strategicamente delle caratteristiche fisiche dei luoghi, siano alla base della crescita di quartieri sicuri comodi e attraenti, rispondenti ai vari bisogni della comunità, assecondino una logica e coordinata realizzazione di infrastrutture e servizi. Gli structure plans possono consistere in una gerarchia di previsioni che vanno da quelle ampie di distretto a quelle più dettagliate di zone e quartieri.

Le proposte di crescita urbana saranno definite tenendo conto di:

- State Planning Strategy e strategie regionali e sub-regionali entro lo State Planning Framework;
- previsioni demografiche fornite dal Department for Planning and Infrastructure;
- piani di land release pubblicati dalla Commissione; e infine
- strategie di piano locali predisposte dalle amministrazioni e approvate dalla Commissione.

In genere, non saranno approvate proposte riguardanti aree non individuate entro le strategie regionali e locali e nei piani di land release.

Allo scopo di giudicare adeguatamente e valutare i principali progetti di sviluppo urbano coerenti a questa politica, la Commissione può richiedere ai proponenti di presentare una descrizione dettagliata della coerenza del proprio progetto rispetto

agli obiettivi di pianificazione regionale e sostenibilità. Sarà basata sull'analisi della coerenza della proposta con il quadro regionale e gli obiettivi di crescita economica, progresso sociale, conservazione delle risorse naturali e dell'ambiente. Elementi chiave dell'analisi saranno la capacità di offrire posti di lavoro, gli investimenti di capitale necessari per le infrastrutture e servizi (quali la partecipazione alle spese) e i costi e benefici generali del progetto, tenendo conto degli impatti sociali, ambientali ed economici (che possono essere negativi o positivi). Metodologia e dati utilizzati per l'analisi devono essere adeguati, trasparenti e verificabili, e possono far parte di un processo di consultazione riguardo al progetto. Dovranno anche essere fissati i dettagli di qualunque accordo o meccanismo attuativo della proposta.

2.3.3 Il governo dello sviluppo urbano nell'area metropolitana di Perth

Se un governo efficace dello sviluppo urbano è importante su tutto il territorio dello stato, esso diventa critico per un futuro sviluppo sostenibile dell'area metropolitana di Perth. La crescita di questa zona dovrà essere pianificata e governata secondo le attuali strategie:

- consolidando gli insediamenti residenziali nelle aree esistenti e orientando l'espansione urbana verso le aree a ciò destinate, che sono o saranno ben fornite dal punto di vista dell'offerta di posti di lavoro e trasporti pubblici;
- conferendo priorità allo infill development nelle aree urbane consolidate, in particolare attraverso processi di rigenerazione e intensificazione dell'edificato sui terreni sottoutilizzati, pur nel rispetto delle caratteristiche locali;
- collocando alte densità residenziali in posizioni accessibili a trasporti e servizi, come all'interno o attorno al distretto terziario centrale, nei centri regionali e di distretto, nei corridoi di attività, nei poli scolastici di istruzione superiore, in zone scelte di alto valore paesistico sulla costa e le sponde dei corsi d'acqua;
- concentrando lo sviluppo delle attività commerciali, culturali, sanitarie e per il divertimento all'interno e nei pressi dei centri e corridoi di attività con buon accesso al trasporto pubblico e dai bacini di popolazione;
- sviluppando un tipo di uso del suolo integrato che riduca la dipendenza dall'automobile e ampli le opzioni di trasporto, rendendo più facile per il pubblico usare i trasporti collettivi, camminare o andare in bicicletta verso le proprie destinazioni, fissando nei corridoi di mobilità la rete principale per il movimento di merci e persone;
- proteggendo la biodiversità e le aree di valore ambientale, e promuovendo l'idea di un sistema di spazi aperti regionali e locali strutturato a rete continua; infine
- proteggendo le risorse idriche, e riducendo lo sfruttamento di quelle non rinnovabili e che generano sprechi.

2.3.4 Progettare quartieri di alta qualità

La politica della Commissione denominata Liveable Neighbourhoods intende il quartiere come elemento base per uno sviluppo urbano di parti interconnesse e integrate, raggruppate entro ben definiti centri grandi e piccoli. Le nuove zone urbane verranno pianificate in modo integrato come comunità sostenibili con strutture e servizi locali, trasporti pubblici, possibilità occupazionali facilmente raggiungibili a piedi o in bicicletta, riducendo la dipendenza dagli spostamenti su auto privata. Oltre a rispondere ai bisogni quotidiani, i quartieri verranno anche progettati per costruire un forte senso dello spazio e comunitario, per offrire una miscela di vari tipi di abitazioni per vari tipi di famiglie, creando occasioni di interazione sociale, ambienti a dimensione umana, così che le strade siano attraenti, comode e sicuri spazi pubblici.

I principi per i Liveable Neighbourhoods si applicano alla redazione dei piani regionali e structure plans per le nuove aree di sviluppo, ai piani regolatori locali per le nuove lottizzazioni, ai progetti di rivitalizzazione e riorganizzazione dei quartieri esistenti. Questi principi sono:

- senso comunitario e forte identità locale e spaziale nei quartieri e nelle cittadine;
- una struttura urbana per quartieri percorribili a piedi raggruppati a definire centri di funzioni miste per ridurre la dipendenza dall'auto con facile accesso ai luoghi di lavoro, al commercio e ai servizi urbani;
- circolazione attraverso una rete di strade integrata dove sia piacevole e sicuro sia camminare, che andare in bicicletta, che guidare;
- accesso comodo e sicuro a servizi e strutture progettati per ogni tipo di utenza, compresa quella dei disabili;
- fronti strada attivi con edifici tesi a migliorare la sicurezza personale attraverso presenza e sorveglianza;
- nuovi insediamenti che sostengano l'efficienza del trasporto pubblico dove disponibile, e offrano un accesso diretto e sicuro a tutti gli abitanti;
- insediamenti urbani multifunzionali che offrano una vasta gamma di occasioni di vita, lavoro e tempo libero, in grado di adattarsi nel tempo alle trasformazioni della comunità, con adeguate caratteristiche di salubrità, sicurezza, bellezza;
- una varietà di dimensione dei lotti e dei tipi residenziali che risponda ai diversi bisogni di abitazione presenti nella comunità, ad una densità che sia in grado di sostenere l'offerta locale di servizi;
- forme urbanistiche ed edilizie che possano adattarsi a bisogni mutevoli e contenere graduali intensificazioni della densità;
- tutela delle aree ambientali più importanti e inserimento delle caratteristiche significative di tipo culturale e naturale all'interno dei progetti;

- approccio integrato alla progettazione degli spazi aperti, governo del sistema delle acque urbane; infine
- insediamenti efficienti, economici, ecologici, per promuovere l'abitazione a buon mercato.

2.3.5 Coordinamento di servizi e infrastrutture

La previsione di una nuova crescita urbana e di sviluppo del territorio deve essere coordinata con una economicamente efficiente di infrastrutture e servizi come strade, trasporti pubblici, acqua, fogne e scarichi, spazi aperti, scuole, strutture sanitarie e sportive.

Gli structure plans regionali e locali devono individuare gli spazi necessari per le future strade, linee di trasporto, infrastrutture, servizi alla comunità. Verranno consultati gli erogatori di servizi nella predisposizione di questi piani, per assicurare che la disponibilità del servizio sia coordinata con il processo di urbanizzazione.

Il piani di land release della Commissione devono guidare i programmi per nuovi insediamenti su aree libere e i principali interventi di infill/rinnovo urbano nella regione metropolitana e nei centri regionali, per assicurare la realizzazione tempestiva delle infrastrutture e servizi.

I contributi dei proprietari per le infrastrutture saranno regolati dalle politiche della Commissione. Nelle aree caratterizzate da una frammentazione delle proprietà, verranno considerate le ripartizioni dei costi per assicurarne un equilibrato finanziamento.

Agli insediamenti che avvengano su terreni liberi staccati dai margini attuali dell'edificato verrà richiesto di finanziare il prolungamento delle infrastrutture, come strade e servizi a rete, che sarebbero stati altrimenti realizzati dagli enti responsabili, in mancanza di un accordo fra costruttori e stato riguardo al finanziamento delle principali infrastrutture. È anche possibile che emerga il bisogno di contributi fissi per sostenere i costi di gestione generati da questi insediamenti.

2.3.6 Il governo dell'edificazione residenziale-rurale

Il sistema della residenza in zona rurale è un'importante componente dell'organizzazione territoriale in alcune aree dello stato. Gli insediamenti rurali-residenziali offrono un'opportunità di stile di vita e il potenziale per rivitalizzare le comunità rurali.

Questo tipo di insediamento però può anche avere una serie di impatti negativi. Le hobby farms e residenze rurali possono rappresentare potenziali conflitti con altri usi dello spazio e risorse come i prelievi d'acqua, alcune materie prime, zone naturali e paesaggi. C'è anche un certa pressione esercitata sul governo statale e

sulle amministrazioni locali per i servizi e le infrastrutture, che sono difficili da fornire economicamente a causa del tipo di insediamento disperso. Nella regione metropolitana e nei pressi dei centri regionali, gli insediamenti di residenza rurale possono anche limitare le possibilità di un futuro sviluppo urbano frammentando i suoli, e rendendo più difficile l'accorpamento e più costosa la fornitura di servizi.

C'è dunque necessità di collocare e progettare gli interventi residenziali-rurali in modo sostenibile e integrato nel quadro territoriale generale.

La Statement of Planning Policy No. 2.5: Agricultural and Rural Land Use Planning della Commissione è rivolta al tipo di pianificazione degli insediamenti rurali-residenziali. Nel progettarli sarà necessario:

- evitare le terre agricole produttive, le risorse naturali importanti, zone boschive ad alto rischio di incendio o ambientalmente sensibili;
- evitare aree di cui è prevista l'urbanizzazione o comunque adatte allo sviluppo urbano per le loro caratteristiche e prossimità ai servizi;
- preferire le localizzazioni vicine ad insediamenti esistenti dotati di servizi e strutture che possano sostenere la comunità ed evitare una domanda di costose estensioni;
- ridurre al minimo le possibilità di conflitti con attività incompatibili associate a funzioni rurali produttive o gestione di risorse naturali;
- comprendere solo aree adatte a questo tipo di interventi, ad esempio terreni topograficamente vari, visivamente attraenti e con particolari caratteristiche ambientali; infine
- mantenere un approccio realistico destinando quantità di superfici proporzionate alla domanda di abitazione rurale, e non speculare sulla trasformazione d'uso.

2.3.7 Un piano per le comunità Aborigene

Anche se molti Aborigeni vivono in ambienti di tipo rurale o urbano, molti risiedono in townships e centri che sono governati dalla comunità Aborigena.

La Commissione sovrintende al progetto statale Planning for Aboriginal Communities per predisporre piani di insediamento che orientino la localizzazione di nuove abitazioni e edifici comuni destinati alle comunità Aborigene stanziali più remote. Lo Statement of Planning Policy No.3.2: Planning for Aboriginal Communities della Commissione prevede la cornice di piano per progetti di insediamenti e loro inserimento entro i piani regolatori urbani.

2.3.8 Attuazione

L'attuazione della presente politica avverrà attraverso altri documenti di statement, strategie regionali, locali, e piani regolatori regionali e locali. L'attuazione avverrà anche attraverso il processo quotidiano di decisione sulle trasformazioni d'uso, gli structure plans, le lottizzazioni, i progetti, e l'azione di altri uffici statali nello svolgere i propri compiti.

Agenzie statali e amministrazioni locali dovranno tener conto della presente politica per assicurare decisioni coerenti e integrate nella pianificazione dello sviluppo urbano e del territorio.

CAPITOLO 3 – La partecipazione intercomunale nel Planning

3.1 Pianificazione e autogoverno;

Una riflessione generale sul governo del territorio nell'epoca della programmazione economica italiana, e della riflessione sulla scala sovracomunale, con molti spunti anche attuali.

La pianificazione e l'autogoverno a livello regionale è un tema che diviene particolarmente interessante allorché si affronti il problema, che ora ci interessa, del rapporto "pianificazione-autogoverno", esaminato con riferimento al livello strategico della "regione", vitale per una riconsiderazione dei problemi della civiltà moderna, e comunque attualissimo nel dibattito culturale e politico in Italia. Il problema, secondo la definizione di cui sopra, può allora essere formulato come segue: "quali sono i fini, e gli strumenti coerenti, della pianificazione a livello regionale"? La risposta che qui si intende dare, vuole essere espressione soprattutto di un "apporto urbanistico", certamente non esclusivo, come si è precisato, ma vitalmente espressivo ed integrabile con apporti di altri tipi: comunque non contraddicibile, nel suo campo, in sede di confronto con tali ulteriori apporti: né subordinato, nella possibilità di essere enunciato, a priorità di altro tipo. Tale risposta pone l'accento sulla realizzazione della regione come articolazione di "città-intercomunali", da concretare mediante "piani di comprensori intercomunali" con apporti diversi. Per chiarire il significato di una tale indicazione vale la pena svolgere un compiuto discorso.

3.1.1 I grandi mutamenti in atto

Non si può allora non partire da una riflessione intesa a cogliere i moventi di ciò che sta avvenendo con le imponenti migrazioni interessanti l'Italia di questi anni. Si possono dare diverse spiegazioni, ma, al dunque, la più valida, riguarda aspetti profondi della natura umana, attinenti al bisogno di "relazione" che lega ogni uomo alla società. È in atto cioè, sempre più diffusamente anche nel nostro paese, con la fuga dalle campagne verso le città, la fuga da quell'isolamento, così poeticamente colto in film recenti quale "Gli ultimi" e così chiaramente individuato come condizione inaccettabile già più di un secolo fa, quando George Sand scriveva al ritorno dal soggiorno a Maiorca: "la verità è che l'uomo è fatto per vivere non in compagnia delle pietre, degli alberi, degli animali, ma in compagnia degli altri uomini". Stare in città per vivere insieme ad altri uomini, dunque, essere in "società" per realizzarsi come "persona": questo il movente profondo della fuga dalle campagne e l'alimento psicologico dell'urbanesimo in sviluppo. I dati quantitativi del fenomeno che investe l'intera superficie del globo sono noti. Studi recenti hanno mostrato come la popolazione 1 delle città e

dei centri urbani in genere, che nel mondo dell'800 era del 2,40% del totale, sia passata al 20% nel 1950 e si prevede arriverà al 50% prima del 2000. In termini ancora più precisi, scriveva F. Houtart nel 1958, 100 anni fa solo 94 città avevano più di 100.000 abitanti; mentre nel 1950 ve ne erano già 760, ed attualmente circa 408 milioni di persone vivono in città di 20.000 e più abitanti.

E da tali dati scaturisce come rapidamente vada cambiando lo stesso tipo di ideale che soggiace alla realtà degli insediamenti umani. Ragionando in termini strutturali si può affermare che se la "uniformità" e la "dispersione" degli insediamenti stessi è stata in qualche modo l'ideale dell'epoca contadina, l'ideale della nostra epoca, marcata dal fenomeno industriale e dallo sviluppo della scienza e della tecnica, è la "disuniformità polarizzata" e la "concentrazione" in centri fra loro in rapida relazione. L'urbanesimo pertanto è un fenomeno conaturato con il progredire dei tempi e spetta all'impegno dell'intelligenza e della moralità dell'uomo dare ad un tale processo quel carattere di organicità e di crescita effettiva per la "persona", e nello stesso tempo per la "società" che costituisce infatti la preoccupazione più profonda della cultura urbanistica di oggi. Impegno ormai tanto più urgente in quanto stiamo vivendo un'esperienza quotidiana che ci fa avvertiti degli aspetti polemici, di lacerazione disorganica, connessi con il fenomeno dell'urbanesimo così come esso si va realizzando. Impegno che concretamente comporta la risoluzione in termini positivi dell'attuale contrapposizione polemica fra città e campagna, fra industria e agricoltura. La risposta data dalla cultura urbanistica a tale polemica fa centro sul concetto della "città-territorio", concetto che alcuni hanno inteso precisare parlando di "città-regione" (si ricordi, in proposito, il Convegno di Stresa, di qualche anno fa, e le due tavole rotonde recentemente tenute in Campidoglio e al IX Convegno nazionale dell'INU a Cagliari). Nessuno peraltro può negare che si tratta di una risposta quanto mai vaga e che nel momento in cui tende a precisarsi dall'espressione "città-territorio" a quella di "città-regione" si carica di fumosità ed equivoci che è assolutamente necessario chiarire.

3.1.2 Ciò che si presuppone nell'idea di città-regione

Il punto di partenza per ogni chiarimento in proposito consiste nell'esplicitare quali sono le esigenze e le convinzioni dalle quali muovono tutti coloro che, sulla scia delle elaborazioni di Patrick Geddes, e delle affermazioni di Mumford sulla "struttura regionale della civiltà", parlano di "città-regione". Orbene, in quanto concezione, la "città-regione" è nello stesso tempo:

1) Il risultato di esigenze di integrazione di aspetti settoriali della vita moderna; 2) Il risultato di una scelta qualitativa del fondamento di tale integrazione, che viene riconosciuto in ciò che nella sua essenza rappresenta la "città"; 3) Il risultato di un'attribuzione territoriale conveniente a questa nuova forma ed essere della

“città”.

In un senso più profondo l'idea della “città-regione” va collegata con l'esigenza attuale di trovare una direttrice di sintesi fra le antiche conquiste delle unità geografizzate (espresse in modo esemplare dai “comuni medioevali”) e le conquiste nuove moderne, delle partizioni funzionali (costituenti l'aspetto valido delle cosiddette realtà settoriali rappresentate dalla “industria”, dalla “agricoltura” e così via), attraverso le quali la geografia si collega e si apre alla storia, in una molteplicità di rapporti, non più chiusi e limitati in entità geografiche circoscritte entro ambiti minimi ed autosufficienti. In altri termini si tratta di trovare una linea di sintesi tra il “formalismo statico” collegato alla vecchia idea di città, e il “dinamismo disancorato” delle categorie settoriali che occupano tanta parte di scena nella realtà moderna. Ora c'è una sola direzione solutiva per realizzare una tale sintesi ed è quella che si impenna sui criteri di “organicità” ed “articolazione”, attraverso i quali trova specificazione l'idea ancora più generale delle “relazioni” da considerare come idea fondamentale con cui affrontare i problemi urbanistici di oggi. Una tale affermazione è carica di una capacità chiarificatrice nei confronti di un; serie di grossi errori culturali circolanti ampiamente anche nel campo dell'urbanistica italiana.

Il più grosso di tali errori è quello che si rifà al concetto di “zone omogenee” ed alla relativa metodologia di studio, quando si trasponga tale concetto dal campo strumentale, di strumento settoriale di indagine, a quello solutivo. È evidente infatti che l'idea di zone omogenee si rifà ad una concezione di chiusura geografica, applicata tra l'altro proprio a dimensioni funzionali astratte, secondo una schematizzazione che è un vero assurdo logico. In altre parole la concezione delle zone omogenee è l'antitesi logica al concetto di organicità, e se può comprendersi come essa sia stata adottata all'origine nel linguaggio degli schematismi economici, è imperdonabile averla assunta in campo urbanistico e più in generale in sede di processi di pianificazione. Le conseguenze di tale errore stanno del resto manifestandosi in maniera sempre più evidente nell'esperienza connessa con il piano di rinascita della Sardegna, che sul metodo delle zone omogenee aveva fondato una pretesa indicazione solutiva⁹. Ma l'affermazione dell'idea di relazione ci indica anche la strada per chiarire, in senso positivo, l'accezione secondo cui può essere intesa, in qualche modo valido, l'idea della “città-regione”.

3.1.3 La “città-regione” come articolazione generalizzata di “città-intercomunali”

Tale accezione si precisa con l'ausilio di un riferimento alla realtà storica concreta dalla quale partire ed alla quale innestare il processo concettuale ed operativo dello “stabilire le relazioni”. Ora tale realtà storica concreta è costituita dai comuni, dai singoli comuni, ed il loro modo di stabilire le relazioni con la realtà geografica che li trascende e con le categorie funzionali della realtà moderna, è

quello del riferimento intercomunale. Riferimento inteso con carattere generale e quindi tale da portare all'idea della città-regione come orchestrazione ed articolazione generalizzata delle città-intercomunali in ciascuna regione. Si tratta cioè di fare una scelta nell'alternativa che il, prof. Samonà prospettava nella sua introduzione al VI congresso nazionale di urbanistica in merito alla pianificazione intercomunale, acquisendola non come metodologia da applicare a casi particolari ma come "una nuova categoria dell'urbanistica intesa come nuova unità di pianificazione".

Tuttavia l'importanza di una tale scelta va ben . oltre il campo delle semplici categorie urbanistiche. Si tratta infatti di una scelta collegabile ai più profondi processi di civiltà in atto, e concernenti non solo l'astratta categoria della "pianificazione", ma il generale problema riassunto nel binomio "pianificazione-autogoverno": giacché gli ambiti intercomunali possono essere posti contemporaneamente come concreto obiettivo di studio della pianificazione regionale, nella sua articolazione dall'alto, e come riferimenti vitali per una confluenza delle energie dei singoli comuni e punto concreto di avvio dei processi dell'autogoverno. Ed in ordine ad essi è possibile ridare valore a quel dialogo anche e soprattutto con le popolazioni locali e con i loro rappresentanti, da parte degli studiosi, unica via per far passare la problematica della pianificazione dal chiuso degli studi e dalle secche delle pure elaborazioni statistiche all'ambito più vero e produttore della vita che si svolge.

3.1.4 La città come ambito di organizzazione di "relazioni"

È opportuno a questo punto, approfondire il discorso finora svolto, cercando una definizione di "città" espressiva in senso generale. Tale definizione deve oggi porre l'accento sulla "città" intesa quale "ambito di organizzazione di relazioni". È allora evidente che le diverse dimensioni territoriali alle quali si estende il concetto tradizionale di "città" potranno solo significare diversi contenuti di relazioni tipiche organizzate in ciascuna di tali dimensioni. In termini più polemicamente chiari, la "città-regione" non sarà né la realizzazione della "zona omogenea regionale" (omogeneizzata attraverso una sua riduzione ai valori ed ai caratteri della città capoluogo, secondo l'erroneo processo di espansione dei modelli di vita "metropolitani", contro i quali ha messo efficacemente in guardia Mumford, bollando l'insidioso slogan propagandistico: "vita, significa vita metropolitana"), né l'ambito delle esaurienti integrazioni fra città e campagna, fra l'industria e l'agricoltura e così via; essa dovrà essere invece nient'altro che l'organizzazione strategica e realistica, nell'attuale situazione italiana, delle "città intercomunali" da realizzare secondo un sistema di "messa in relazione delle varie realtà" a partire dai comuni esistenti quali ambiti territoriali, ma anche quali "comunità concrete" organizzate) e tenendo presente la dimensione regionale come dimensione

strategica “attuale” per un processo di relazioni, e quindi di integrazione, progressivo, e totale, non statico, ma dinamico.

Detto in altri termini, la “città-regione” di cui si può parlare in Italia, non può essere la realizzazione di una polarizzazione unica del territorio regionale attuata dal capoluogo regionale, ma l’orchestrazione di una serie di poli che debbono precisarsi in un processo, partecipato da tutti gli interessati, e che costituisce e costituirà sempre più chiaramente il vero contenuto di una pianificazione regionale, culturalmente valida e democraticamente giustificata (se qualche dubbio in proposito dovesse esservi, si pensi a situazioni quali quelle della Calabria). Poli sì, dunque, nella regione, mono-polo no. Si tratta di idee che vanno maturando nel campo della cultura urbanistica secondo linee operative con diverse implicazioni nei vari paesi. Ma per una mancanza di adeguato approfondimento e di altrettanto adeguata divulgazione, resta, nel campo vasto dell’opinione pubblica, soprattutto l’aspetto equivoco e non valido del concetto di “città-regione”.

3.1.5 Il criterio delle polarizzazioni per l’articolazione regionale

Una precisazione dei criteri operativi per tale articolazione può contribuire a chiarire ulteriormente il discorso finora condotto. Tale criterio operativo può essere indicato nella ricerca delle città intercomunali quali zone organiche di dimensioni e dislocazioni rapportate al “criterio della polarizzazione interna o esterna”. La motivazione culturale relativa è quella che scaturisce dalla considerazione di quella crescente polarizzazione, con riscontro di una crescente capacità di relazione, degli insediamenti sul territorio, di cui si diceva all’inizio. E tale motivazione, che del resto può ricondursi alle grandi idee di un Teilhard de Chardin, è l’unica capace di ricondurre a unità, anche ai fini operativi, quel complesso di metodologie e di analisi per l’approfondimento della conoscenza della realtà per la quale finora non si è individuato uno sbocco solutivo. Un altro suo elemento di validità consiste nella possibilità che tale metodo consente, di inserire lo sforzo di un ulteriore approfondimento (sia al livello scientifico sia al livello di impegno da parte di organismi ed enti locali) in una visione realistica ed attuale dei problemi (secondo esigenze già sottolineate dal prof. Benevolo e dal prof. Valle nel 1956, in occasione della presentazione degli studi per il piano regionale degli Abruzzi).

In questo senso, una tale visione realistica porta anche a non rifiutare le divisioni amministrative attualmente esistenti, per la loro capacità di una effettiva messa in moto di tutte le energie occorrenti per una pianificazione democratica; e a non rifiutare in modo particolare, specie in un primo momento, le attuali divisioni provinciali all’interno di ciascuna regione. Tutto ciò naturalmente è possibile proprio in quanto la visione globale del territorio e la sua suddivisione realistica,

può portare all'individuazione, nelle zone di confine, di comprensori di transizione che, secondo il criterio dei poli, possono essere definiti come comprensori di polarizzazione esterna. In concreto il criterio proposto prevede la suddivisione completa di ciascuna regione in comprensori intercomunali urbanistico-amministrativi - donde il nome, che qui si propone, di "città intercomunali" per tali comprensori - comprensori che rispettino realisticamente i confini provinciali e che siano sinteticamente delimitati secondo criteri: - di integrazione interna, polarizzata da un evidente capoluogo dominante, secondo l'esempio costituito in provincia di Roma dalla nota delimitazione del perimetro intercomunale della capitale; - di integrazione per polarizzazione esterna, secondo delimitazioni che interessano soprattutto i comprensori di confine fra provincia e provincia, e che in genere, più che da un centro dominante interno, sono caratterizzati dall'essere zone di transizione tra comprensori di polarizzazione interna; - di integrazione di tipo misto tra i due tipi sopra accennati.

È ovvio che a tale criterio sintetico della polarizzazione andranno ricondotte, nella delimitazione finale le risultanze di studi concernenti la grande viabilità di interconnessione, le zone di sviluppo industriale, turistico, agricolo, e in generale tutti gli studi circa i caratteri e le possibilità di sviluppo economico della regione, e circa le "permanenze storiche" da salvaguardare (come sottolineato ad esempio, per queste, nel Convegno di Spoleto del 20-21 ottobre 1962 organizzato da Italia Nostra sul tema: "Città minori tradizionali"); ma il tutto secondo una metodologia di giudizi sinteticamente evidenti: 1) nel rilevamento delle situazioni (ad esempio col metodo della gravitazione naturale dei vari centri tra loro); 2) nella individuazione di un primo criterio di organizzazione per il futuro (appunto secondo l'idea dei comprensori di polarizzazione); 3) nella individuazione, circa la regione, da una parte, delle essenziali strutture di organizzazione interna delle città intercomunali, e, dall'altra, delle grandi strutture di interconnessione della regione con le regioni circostanti e col resto del paese.

3.1.6 Distinzione fra piano ed indagini

Una tale proposta, per l'articolazione generalizzata in comprensori intercomunali, quali ambiti nei quali organizzare le città intercomunali, esprime, come già si è premesso, essenzialmente una visione urbanistica e può sembrare non direttamente espressiva delle elaborazioni concernenti l'aspetto dello "sviluppo", e soprattutto dello "sviluppo economico". Ed è vero, ma è anche questo un aspetto positivo, nel processo per una chiarificazione circa la "pianificazione", giacché così si contribuisce a far riscoprire anche in sede economica il vero significato della pianificazione nei suoi fini ultimi, significato legato soprattutto alla prospettazione di una idea, di una "visione" verso la quale far muovere la realtà; significa in termini più espliciti, riscoprire la distinzione fondamentale fra obiettivi da

raggiungere e ostacoli (sia conoscitivi, sia operativi) da superare e tra aspetti totali umani e schematizzazioni economicistiche; significa infine battere in breccia la posizione, elusiva e sterile, di tutti coloro per i quali potrebbe dirsi: "andavan facendo delle indagini e credevano di star facendo piani". Del resto i tempi sono maturi in tal senso, ed importanti contributi di chiarificazione per una pianificazione che riscopra i suoi fini e le sue linee essenziali ci vengono anche dal campo degli economisti.

È abbastanza recente infatti la presa di posizione di Galbraith a proposito del "dibattito sullo sviluppo", nel senso di affermare l'esigenza, ormai, di passare dalle analisi quantitative, parziali, e sviluppate all'infinito, alla fase di valutazioni di qualità, centrate su una considerazione vitale e quindi sintetica, degli ambienti e delle situazioni locali. Ed è illuminante poi quanto risulta da una recentissima indagine, disposta dall'amministrazione provinciale di Varese, nelle cui conclusioni gli autori, Corna-Pellegrini e Ferraro, scrivono che l'indagine stessa (definita con i termini di "premesse alla programmazione") lascia scoperti una serie di problemi che pure "si pongono, in ordine logico, come prioritari rispetto a tutti gli altri. E sono i problemi del nuovo rapporto che si prospetta fra uomo e prosperità; meglio: tra una intera comunità che conosce il benessere e, d'altro lato, gli ideali civili ed umani che essa tende a perseguire". Porre l'accento sul "piano" significa così porre l'accento sui contenuti, su ciò che si vuole realizzare, ed imboccare l'unica via capace non solo di far discutere sugli impedimenti (usura fondiaria in primo luogo), ma di farli concretamente superare. Dopo la fase dei discorsi sugli strumenti e sugli impedimenti per una sana politica urbanistica, per l'avvenire gli urbanisti italiani sono così richiamati, dall'attesa del paese, al loro dovere di parlare, in concreto, di "piani" che siano nello stesso tempo una visione concreta di ciò che occorre realizzare, ed una indicazione illuminante a tutti gli amministratori locali per muoversi per tale realizzazione: in questo momento e dovunque. In tal senso, non basta più parlare di "piani comprensoriali", ma occorre dare un contenuto finalistico a tali piani, precisandolo nell'idea di "città intercomunale".

3.1.7 Progetto di legge Sullo e approfondimenti per la legge regionale tipo

La precisazione di uno schema di legge regionale urbanistica, posta come uno degli obiettivi del IX Convegno dell'INU, avrebbe dovuto essere collocata in tale ordine di preoccupazioni. Ogni ulteriore precisazione, in tema di strumenti legislativi "urbanistici" risponderà infatti ai bisogni di questa fase della vita del nostro paese solo se si svilupperà lungo linee di effettive "indicazioni urbanistiche"; e se saprà cogliere, al riguardo, la lezione che è racchiusa nel progetto di legge Sullo, la cui caratteristica culturalmente qualificante riposa essenzialmente sull'effettiva comprensione di un necessario rapporto da stabilire tra fini e mezzi:

questi precisati con riferimento all'eliminazione dell'usura fondiaria (mediante l'adozione dell'esproprio preventivo per ogni urbanizzazione); e quelli, e cioè i fini, precisati con un'indicazione di organicità da realizzare a tutti i livelli dei rapporti tra uomo e spazio (con speciale riguardo all'organicità nell'ambito dello spazio regionale) e tra i vari livelli decisionali. Un approfondimento per la legge urbanistica regionale, nel quadro del progetto di legge Sullo (e delle successive elaborazioni per la nuova legge urbanistica conseguenti alla formazione del governo di centro-sinistra), non può allora che essere un approfondimento essenzialmente sul terreno dei fini e quindi dei contenuti del piano regionale: tali fini e tali contenuti non possono essere, oggi, in Italia, che legati alla realizzazione delle singole regioni come coordinazione di città intercomunali.

Presupposto di tali realizzazioni, che potranno costituire l'impegno concreto, in termini di civiltà non di contingenza, dell'auspicata autonomia regionale, è la riscoperta da parte degli urbanisti del valore creativo delle "delimitazioni spaziali": che se un tempo servirono a creare una sacralità conquistata all'indifferenziazione circostante (con le circuitazioni dei primi templi preistorici, con la delimitazione del grande quadrato configurante la "città di Babilonia"), e se nell'epoca che ci ha preceduto servirono a precisare l' "essere" di singoli comuni, oggi vanno concepite per la precisazione strategica delle future "città intercomunali" di ciascuna regione, intese non solo come invenzione di una nuova "forma" della "città", ma anche come soluzione storica del problema dei rapporti tra "nuovo" e "antico". Per contribuire a tali realizzazioni occorre comunque che gli urbanisti evitino la tentazione di alienarsi nell'economia o in altri campi non propri, ma precisino le loro proposte in formulazioni essenziali, loro specifiche, con le quali stabilire un rapporto di dialogo vitale con le altre discipline. Un tale invito è stato espresso al IX Convegno di urbanistica anche dall'allora ministro dei LL.PP., on. Sullo, ed interpreta una esigenza fondamentale del mondo moderno. Nel quale, per dirla con le parole del prof. Arturo Danusso (tratte dall'articolo *Scienza ed arte del costruire su Studium* del luglio-agosto 1963), "occorre che gli specialisti si decidano ad aprire porte e finestre delle torri d'avorio in cui sempre più si rinchiudono; che selezionino, ciascuno nel proprio campo, le proposizioni di più alto valore, ne traducano gli enunciati in termini di comune accezione tra le persone colte e li scambino vicendevolmente in una feconda comparazione delle scienze".

3.2 Ente intermedio e sovracomunalità: una prospettiva storica

Quando in Italia all'inizio degli anni Settanta si avvia praticamente l'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione, il territorio nazionale inizia ad essere solcato da nuovi confini, che non sono più semplicemente convenzionali o statistici, ma iniziano a diventare linea di demarcazione fra una entità politica e un'altra. Questi

confini, al loro esterno tagliano in modo indiscriminato aree di fatto omogenee, e all'interno perimetrano aree molto diverse, riconducendo a unità istituzionale bacini territoriali a volte complementari, a volte concorrenti, più spesso potenzialmente estranei: prima nella percezione sociale diffusa, a volte anche nel sistema di integrazione socioeconomica e produttiva.

Ciò vale, contemporaneamente, per gli aspetti di governo regionale e di coordinamento interregionale, di programmazione socioeconomica, di pianificazione territoriale. L'urbanistica, nell'accezione estesa che la parola assume e/o consolida in questo periodo, ha un ruolo centrale: sia nel prefigurare lo spazio per la nuova società, sia come "contenitore" di istanze emergenti tese ad una migliore qualità della vita, dell'ambiente, degli spazi di produzione e riproduzione. Anche dal punto di vista lessicale e nel linguaggio comune, termini come "territorio", o "comprensorio", arricchiscono un dibattito articolato orizzontalmente così come verticalmente, fra discipline scientifiche, livelli decisionali, strati sociali. E' quanto, poco dopo, sarà definito con toni vagamente polemici "ideologia della partecipazione", ma al tempo stesso rappresenta la conclusione di un ciclo di modernizzazione, di cui le ben note immagini di conflitto politico, economico, culturale, generazionale di fine anni Sessanta, rappresentano solo la punta emergente.

Il ruolo dell'urbanistica - o meglio della pianificazione territoriale - in tutto questo è certamente di primo piano: nel cogliere l'emergere di nuovi bisogni, nel saper mettere in discussione il proprio statuto, nell'apertura a nuovi apporti, contributi, critiche. Nello stesso tempo, la disciplina nel suo processo di rifondazione ha, rispetto ad altre, alcuni vantaggi ed un carico extra di responsabilità. I vantaggi sono di immagine e di sostanza, visto che la cultura urbanistica per tutti gli anni Sessanta si è proposta con qualche successo come nodo di sintesi fra i grandi programmi della modernizzazione, e gli spazi della vita quotidiana. L'handicap è uno solo: ai piani, per quanto razionali, non corrispondono mai generalizzate azioni coerenti, e la crescita del Paese continua in modo "squilibrato", o almeno "irrazionale".

A questo stato delle cose - si è ormai sicuri - potrà porre rimedio l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, che per la prima volta chiariranno in pratica il senso dei piani regionali, dei comprensori, del coordinamento territoriale, delle aree metropolitane ... di tutto quanto, insomma, si è teorizzato per decenni, senza alcun riscontro concreto. A riforma avvenuta, le prime mosse delle Regioni nel campo della pianificazione territoriale lasciano perplessi gli urbanisti, che individuano un riemergere di particolarismi sicuramente nocivi al coordinamento sovracomunale e interregionale indispensabile ...

Si potrebbe continuare all'infinito, nel rimpallo fra uno stato ideale delle cose e la realtà quotidiana, se la specifica questione non rinviasse a un preciso "nodo" storico italiano, in tutto e per tutto paragonabile dal punto di vista disciplinare a quello dei primi anni Settanta del nostro secolo: la riforma dello Stato e la contemporanea rifondazione dell'urbanistica nella seconda metà degli anni Venti. Perché, questo apparentemente arbitrario accostamento? Perché non collocare l'arco storico fra il fascismo e la guerra, o fra la ricostruzione e la programmazione, o fra il boom economico e le Regioni?

Detto in altre parole, cos'hanno in comune l'atmosfera riformatrice dei primi anni Settanta, e la ricomposizione conflittuale di interessi alla metà degli anni Venti? Potremmo rispondere: una poco conosciuta evoluzione, continua anche se contraddittoria, dell'idea di pianificazione territoriale che, proprio in questo arco di tempo, percorre completamente un ciclo generazionale coinvolgendo protagonisti, culture, rapporti con la società e le istituzioni. La chiave di lettura individuata per ricostruire questo processo, è quella della "sovracomunalità", ovvero dell'inseguimento dei processi insediativi e di trasformazione dell'ambiente determinati dall'ampliata scala operativa dell'impresa, dell'intervento pubblico, dei corrispondenti effetti sociali.

Sovracomunalità è un termine solo apparentemente generico, volto a riassumere quanto esula dai confini comunali: la sua articolazione e «specializzazione» è l'oggetto principale del percorso di studio proposto. Per l'urbanistica italiana degli anni Venti, la sovracomunalità rappresenta una vera e propria nuova frontiera: quando i problemi saranno troppo vasti per essere contenuti entro la dimensione municipale, sarà indispensabile estendere - genericamente - sul territorio le analisi e il progetto. All'indeterminatezza dimensionale e di confine dei nuovi spazi del piano, si somma da subito l'incognita di quale autorità potrà farsi carico dell'onere di progettazione, coordinamento, attuazione, di un simile schema. La riorganizzazione dello Stato che parte dalla istituzione del Governatorato di Roma nel 1925, sembra porre in primo piano una questione di efficienza che va oltre l'abolizione delle autonomie locali: la scala dei problemi da risolvere è troppo ampia rispetto alle potenzialità culturali e finanziarie della municipalità tradizionale. Contemporaneamente, fra il 1924 e il 1928, le scienze del territorio conoscono una prima fondamentale riorganizzazione: ingegneri e architetti rivendicano autonomia rispetto alle discipline igieniche e amministrative tipiche dell'epoca municipale; il nuovo punto di vista si stabilizza in un sistema formativo a livello universitario; la vecchia accezione di "urbanismo" si traduce in "urbanistica", intrinsecamente legata alla cultura degli architetti che propongono un punto di vista fortemente innovativo ai problemi della città e del territorio. È l'inizio di un periodo di rifondazione disciplinare, e di legittimazione sociale, di cui

L'Istituto Nazionale di Urbanistica si fa carico, e che dal punto di vista della sovracomunalità vede emergere due linee di ricerca: una legata ai problemi delle aree metropolitane, un'altra (più politicamente corretta e propagandata) connessa alle zone rurali o marginali. Anche il progetto di legge urbanistica nazionale del 1932-34 propone per la prima volta ufficialmente il tema del piano "regionale/intercomunale", e la contemporanea stagione dei concorsi di piano regolatore si arricchisce di studi e schemi di coordinamento che travalicano di molto i confini municipali.

Quello degli architetti/urbanisti, però, non è il solo filone di dibattito su questi temi. Il riordino degli enti locali, la questione delle città metropolitane, la bonifica integrale delle aree svantaggiate, sono temi che indirettamente condizionano la discussione (in assenza di pratiche sperimentazioni). Quando nel 1937 l'INU convoca il suo primo congresso nazionale, in qualche modo il tema della "regione", o in generale della sovracomunalità, permea buona parte degli interventi: come perimetrare un'area di pianificazione? quale ente normale o speciale incaricare per la compilazione e l'attuazione? quali competenze tecniche coinvolgere e con che criteri gerarchici?

La legge urbanistica del 1942 raccoglie tutte queste istanze in un testo organico, lasciandone intatta la natura propositiva aperta, proprio nel momento in cui l'organizzazione statale e sociale entro cui si erano sviluppate entra in crisi. Con la caduta del fascismo, il problema sembra essere semplicemente quello di adattare un sistema di pianificazione territoriale tecnicamente ineccepibile, ai nuovi obiettivi della società pluralista, decentrata, articolata in sistemi decisionali non gerarchici. Alcune acquisizioni degli studi urbanistici degli anni Trenta, si propongono come sfondo per una nuova organizzazione democratica dello Stato, funzionale alla partecipazione sociale, alla efficienza dell'impresa in un sistema capitalistico aperto, alla razionalità del sistema insediativo.

E' un momento di grande rinnovamento culturale, che però da un lato non vede particolari svolte nel rapporto fra urbanistica e altre discipline territoriali, dall'altro sancisce l'ennesima cesura fra l'ambito della decisione politica e quello delle conoscenze scientifiche: le «regioni» deliberate dalla Costituente come segno di rottura rispetto al centralismo fascista, dal punto di vista del ritaglio territoriale non sono altro che la somma delle circoscrizioni statistiche provinciali, abbozzate dopo l'unità nazionale in una logica perfettibile e transitoria.

Gli anni Cinquanta sono caratterizzati da una prima, importante convergenza fra scienze del territorio, che va ben oltre l'episodicità dei decenni precedenti. E' una stagione di congressi, incontri, proposte anche politiche, di cui i più noti convegni

INU sulla pianificazione regionale (1952) e intercomunale (1956) sono solo parzialmente rappresentativi. L'elemento più importante, ora sembra essere una inversione di tendenza: pur con notevoli resistenze, il ruolo dell'urbanistica come unico «contenitore» interdisciplinare nel coordinamento territoriale si attenua, a favore di un recupero di altri approcci. Quello del confronto alla pari con altri strumenti analitici è un percorso importante, che lungo il corso del decennio finisce per trasformare in modo non superficiale l'idea di pianificazione, aprendo la strada all'ultima fase evolutiva: il rapporto fra programma economico, piano territoriale, moltiplicazione dei centri decisionali.

Gli anni Sessanta si aprono con l'importante riflessione del Codice dell'Urbanistica, che affronta il tema dei rapporti fra disciplina, forme di governo e amministrazione. E' solo un primo passo, che negli anni successivi vedrà convergere i temi della riforma urbanistica, della programmazione economica, del riordino degli enti locali e dell'istituzione delle Regioni. E' un decennio ricco, quello dei Sessanta, ma a ben vedere gli elementi di innovazione riguardano soprattutto l'intreccio di temi, anziché l'emergere di novità. Molti termini che entrano - più o meno definitivamente - a far parte in questo periodo del bagaglio culturale delle discipline territoriali, hanno origine nei decenni precedenti, e solo il mancato o esiguo riscontro interdisciplinare ne ha impedito l'emergere e il consolidarsi.

Il senso di un percorso di ricostruzione critico delle vicende accennate sopra, è da un lato quello di ricostruire il formarsi nel tempo di alcuni concetti e idee connesse al piano sovracomunale, dall'altro sottolinearne la sostanziale marginalità, almeno fino agli anni Sessanta. Perché la scala «regionale» della pianificazione non decolla negli anni del fascismo? Perché la ricostruzione postbellica e il dibattito della Costituente non intrecciano proficuamente le conoscenze tecniche e scientifiche in materia di regionalità, pianificazione territoriale, governo locale? Le risposte a queste, come a molte altre domande, potrebbero essere molte e diverse, ma una su tutte sembra emergere dalle letture alla base dello studio che proponiamo: l'assenza o scarsità di punti fermi, di «regole» chiare e acquisite, e la tendenza a ripartire ogni volta da zero.

Generazioni di studiosi e professionisti si ritrovano apparentemente a "scoprire" volta per volta ciò che altre discipline o altri studiosi avevano già proposto e discusso pubblicamente. La città-regione, il comprensorio, l'integrazione fra economia e piani territoriali regionali, non sono "scoperte" degli anni Sessanta, ma anche letteralmente acquisizioni di molti anni prima, e per un motivo o per l'altro momentaneamente accantonate, poi riprese, poi di nuovo abbandonate.

Una parzialissima spiegazione di tutto questo, potrebbe essere la forma associativa degli urbanisti, che privilegiando sin dalla fine degli anni Venti l'approccio progettuale/professionale degli architetti e ingegneri, avrebbe rallentato il convergere degli studi multidisciplinari. Ma anche da parte delle altre discipline "territoriali", delle loro linee di studio e ricerca negli anni, si manifesta non poca refrattarietà alla costruzione di una scienza del piano, di basi teoriche certe, di traguardi condivisi anche sul piano sociale e istituzionale. Basta ricordare, tra l'altro, la difficoltà delle discipline geografiche ad affrontare i temi territoriali sul versante programmatico oltre che analitico, oppure le rigidità comunicative in termini circoscrizionali, fra economia, statistica, amministrazione, e la stessa urbanistica.

3.3 La pianificazione intercomunale

Il congresso degli urbanisti italiani impostò quattro anni or sono a Venezia il problema dei piani regionali. Si trattava di un problema che era allora alla vigilia di diventare realtà concreta e quel congresso ne indicò le soluzioni, accelerando i tempi, operando nella coscienza della classe politica e della pubblica opinione. Dopo l'opera iniziale benemerita del ministro Aldisio con non minore energia il ministro Romita proseguì nell'attuare il dispositivo urbanistico regionale destinato ad una funzione preminente nella nostra pianificazione urbana e rurale. A noi piace sottolineare l'importanza dell'intenso sforzo in atto nelle diverse regioni italiane e l'organicità della prassi ormai in via di essere stabilita in guisa da affondare le sue radici negli organismi vivi delle amministrazioni provinciali e degli altri enti decentrati.

Poi, al congresso di Genova e nel successivo convegno di Firenze, il piano regolatore urbano si è, imposto alla nostra esperienza con i suoi urgenti problemi e con la massa immensa degli interessi diretti e indiretti, culturali e pratici che esso coinvolge. Con la discussione dei prossimi giorni, un terzo grande tema della pianificazione urbanistica sarà proposto alla nostra attenzione. Qui a Torino, ci proponiamo di discutere cosa sono e quale contributo possono recare all'assetto della nostra società i piani intercomunali. Il tema potrebbe sembrare a taluni strettamente tecnico. E invece proprio esso è tale da suscitare, come vedremo, in campo teorico e metodologico, una vasta e impegnativa problematica. Abbiamo ormai chiari i limiti e i problemi della pianificazione urbana e di quella territoriale, sappiamo che non ci potrà essere ordine e armonia nelle città se non vi sarà la grande sintesi del piano regionale. Ma che funzione svolgerà, come si inserirà in questa complessa gerarchia, la nuova pianificazione intercomunale?

La marcia lenta e inesorabile verso una maggior disciplina urbanistica attende d'altro canto un altro passo decisivo: il coordinamento tra programmi economici

e piani regionali. All'uopo ci piace ricordare che l'attuazione dello schema Vanoni se potrà attuarsi attraverso il dispositivo dei piani regionali rappresenterà una tappa di inestimabile valore nel progresso dell'organamento dell'azione dello stato. Ora il problema che si pone innanzi a noi è esattamente l'esecuzione del piano regionale. Poiché esso è destinato a prolungarsi come ogni altro piano, nei suoi piani particolareggiati, questi saranno costituiti appunto da quei piani intercomunali di cui il congresso in questi giorni dovrà esaminare i limiti, la validità, il carattere. Perché essi diventino un effettivo strumento di civiltà e un valido ausilio nell'attuazione del piano economico occorre che ciascun elemento esecutivo, il quale è bene attuabile nell'ordine del piano intercomunale, trovi un'organica espressione tecnica amministrativa, fondata sul rispetto della libertà. Il valore dell'impostazione del piano intercomunale consiste appunto in questa garanzia, perché esso custodisce le virtù democratiche proprie di un piano affidato ai comuni i quali meglio dello stato si richiamano a una considerazione palpitante, immediata del concetto di democrazia.

Si ricorda all'uopo un noto passaggio del Tocqueville: " Sans institutions communales une nation peut se donner un gouvernement libre, mais elle n'a pas l'esprit de la liberté. Des passions passagères, des intérêts d'un moment, le hasard des circonstances peuvent lui donner les formes extérieures de l'indépendance; mais le despotisme refoule dans l'intérieur du corp social reparaît tôt ou tard à la surface".

A tali esigenze di ordine politico e amministrativo, che indicano una giusta soluzione dei problemi, finora soddisfecero nel modo migliore le teorie social-cristiane.

Infatti il pensiero cattolico sostiene con particolare energia il "principio della sussidiarietà", la fondamentale precedenza delle collettività più deboli di fronte alle più forti. Soprattutto vogliamo ricordare l'enciclica Quadragesimo anno data nel 1931 dal pontefice Pio XI: "È vero certamente e ben dimostrato dalla storia che, per la mutazione delle circostanze, molte cose non si possono più compiere se non da grandi associazioni, laddove prima si eseguivano anche dalle piccole. Ma deve tuttavia restare saldo il principio importantissimo della filosofia sociale. ...: è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del corpo sociale, non già distruggerle ed assorbirle".

Di questa ferma opinione era Luigi Einaudi, quando scriveva, nel 1946: "Perché vi sia governo libero, occorre che gli uomini sentano di essere qualcosa di diverso dagli altri uomini; che essi abbiano l'orgoglio di appartenere ad un comune, ad

una comunità o collegio di comuni, comunità e regioni che siano diano qualcosa, abbiano un potere entro limiti determinati sovrano ed indipendente dal centro”.

Ora, nella maggior parte delle nostre regioni, con l'eccezione di quelle minori che comprendono soltanto una o due provincie, né i confini delle regioni stesse, né le unità amministrative locali, le provincie in cui sono divise, si basano su fatti economici, storici e culturali omogenei e unitari. Risultato: l'assenza di una vera e feconda vitale iniziativa entro l'area locale, onde una dispersione di interessi e una confusione nello sforzo. Queste circostanze portano alla decadenza, al deterioramento, alla impossibilità di una vera vita sociale la cui necessità è ormai da tutti avvertita. L'uomo non può più operare da solo in tutti i campi. La concreta, nuova definizione delle aree subregionali - un tracciamento scientifico di queste aree e l'instaurazione di una nuova volontà amministrativa e culturale - è uno degli essenziali compiti, preliminari alla creazione di una civiltà cooperativa ed assistenziale. Infatti, ci ricorda un sociologo illuminato, il Mumford, che, come l'uomo non può avere rapporti fecondi col mondo circostante finché non possiede un'intima e ferma personalità, così una comunità non può impegnarsi nei necessari scambi e rapporti con altre comunità finché non ha una vita completa su basi indipendenti e solide.

Questo significa che la ricostituzione culturale nell'ambito della regione è una parte essenziale del compito politico ed amministrativo. I nostri piani più razionali devono rispettare l'urgenza emotiva delle finalità, dei desideri, dei bisogni umani; il meccanismo più perfetto resta immoto finché i suoi organi non vengano azionati da questi mezzi. Appunto perché il regionalismo ha veramente le sue basi in spontanee motivazioni umane, possiamo aspettare con fiducia i suoi estremi progressi. E con senso di grande compiacimento rileviamo come gli studi del Comitato di coordinamento per il piano regionale del Veneto sono ormai rivolti all'enucleazione di nuove unità naturali che non coincidono necessariamente con quell'unità artificiale che è la provincia.

Non si dimentichi che nella grande opera di rinnovamento urbanistico promossa dal governo britannico, si sono ristudiate tutte le circoscrizioni di autogoverno per renderle più omogenee rispetto alla popolazione, contenendole in unità comprese fra i 60 e i 200 mila abitanti, dimensionamento che appare anche per il nostro Paese sufficientemente elastico e capace di dare alla organizzazione del lavoro di pianificazione urbanistica quelle unità e quella coerenza attualmente ardua e faticosa.

Nella Repubblica Federale della Germania Occidentale, tanto la legge fondamentale del 23 maggio 1949 quando la costituzione del 7 ottobre assegnano il diritto all'autonomia ai comuni, ma lo considerano integrabile tanto attraverso consorzi di comuni (Gemeindeverbände) quanto attraverso

l'elevazione dei distretti (Kreis) ad una effettiva autonomia amministrativa sorretta da una rappresentanza popolare elettiva. L'articolo 29 della citata legge fondamentale prevede poi una nuova ripartizione del territorio federale ispirandosi precisamente a molti di quei criteri che noi riteniamo indispensabili per il funzionamento di una vera comunità, e che sono rappresentati dai "sentimenti di attaccamento provinciale, dai legami storici e culturali, dalla convenienza economica e dalla struttura sociale".

"La metropoli", ha scritto Frank Lloyd Wright nel suo aureo volumetto *Architettura e Democrazia*, "la metropoli si è tanto allontanata dalla scala umana che non è più un luogo dove si viva bene, si lavori bene e si possa andare tranquillamente al mercato. E intanto le strade diventano gli opprimenti pozzi della miseria metropolitana. L'annullamento di ogni vitalità grava minaccioso sul villaggio divenuto città, sulla grandiosa metropoli impreveduta. Anche la macchina che l'ha costruita e la fa funzionare era ugualmente impreveduta. Può darsi perciò che non sia solo per la sua tendenza animale, deplorabile ma ereditaria, ad affollarsi, che il cittadino è sbarcato in questo pigia pigia urbano. Ma ora è soltanto l'istinto animale del gregge che lo tiene pigiato, dimentico dei suoi più grandi ed essenziali interessi di individuo pensante. Cosa riceve l'unità umana, finora ignorata da questo manicomio commerciale, in compenso dei disagi della ristrettezza, della demoralizzante perdita di libertà, dell'avvilente degradazione di un più vasto senso dello spazio? Cosa riceve oltre lo stolto orgoglio di sacrificarsi al suo tempo, di pagare più tasse e di vedere un numero sempre maggiore di gagliardi vigili ai crocicchi? Anche il proprietario di case dovrà presto rendersi conto che, come sfruttamento vantaggioso, il successo della verticalità è soltanto temporaneo, sia nella natura che nella qualità, perché i cittadini di un prossimo domani preferiranno l'orizzontalità - dono dell'automobile, del telefono e del telegrafo - e si rivolteranno contro la verticalità fuggendola come il cadavere delle nostre città. Lo stesso cittadino le si rivolterà contro in autodifesa. Abbandonerà poco a poco la città: ora gli è molto più facile farlo. Già adesso i migliori possono fare a meno di restare".

Il piano regionale apre dunque la via al decentramento. Il decentramento - si badi bene - non è per noi un problema di conservazione, ma di civiltà. Si è confuso troppo spesso questo con la lotta contro l'urbanesimo, svolta dal regime fascista in modo iniquo: basti ricordare la pratica proibizione alle popolazioni meridionali di lasciare le loro provincie, affinché il loro abbandono non fosse reso evidente. Al contrario, il decentramento può e deve essere usato come strumento di difesa dell'uomo. Se il giovane contadino abbandona ancor oggi la montagna e i villaggi anche qui nel Nord, nell'alto Piemonte, nelle valli lombarde, nel Veneto, per cercare nelle città affollate una nuova vita con meno miseria e qualche luce

spirituale, è mosso da una spinta inevitabile sino a quando soltanto nelle grandi città sorgono le industrie. E queste solo danno ai comuni e potenza e mezzi d'azione.

E come la composizione chimica di un corpo è impotente a suscitare il mistero della vita, così le cifre e i numeri, le statistiche e i calcoli dei nostri ministri, le centinaia di miliardi degli investimenti di Stato non basteranno a far progredire una nazione, se non si è pronti ad attingere una nuova linfa vitale dalle profonde radici dell'uomo che si trovano nei villaggi, nei borghi, vicino alla natura e al paesaggio e che si esprimono soltanto nella vita dei comuni e delle provincie. Se questo non sarà compreso, i piani e i programmi elaborati a Roma, a grande distanza dai luoghi dove dovranno essere eseguiti, continueranno ad opprimere materialmente e spiritualmente un popolo di agricoltori e di operai.

Il Paese può e deve essere indirizzato rapidamente verso soluzioni nuove, che ancora dieci anni or sono potevano sembrare utopistiche. Esse consistono in un rapido decentramento, mettendo a disposizione della nostra vita sociale vasti territori agricoli, quasi ovunque disponibili, giacché stiamo assistendo ogni giorno all'esodo dei nostri monti e delle nostre pianure. Quali i dispositivi, le linee, i mezzi di una nuova politica? Primo: l'utilizzazione ai fini del decentramento del grandioso programma di quartieri organici unificati. Secondo: coordinamento coerente del piano edilizio con chiaro programma di decentramento industriale. All'uopo occorre che, armonicamente composte con le linee di comunicazione e a breve distanza dai nuovi quartieri organici, siano create le nuove zone industriali, secondo l'esempio ormai collaudato delle nuove città inglesi. Terzo: un massiccio sostanziale ingrandimento degli spazi destinati ai servizi sociali e culturali, sia nella progettazione urbanistica, sia nei bilanci dello stato, delle provincie, dei comuni, della industrie, dei privati.

La civiltà di un popolo si riconosce dal numero, dall'importanza, dall'adeguatezza delle strutture sociali, dalla misura in cui è esaltato, protetto tutto ciò che serve alla cultura, e in una parola all'elevamento spirituale e materiale dei nostri figli: ma questo apparato sociale è ancora il privilegio di pochi. La marcia inesorabile verso il massimo profitto, salvo poche eccezioni, è ancora la regola più evidente della nostra economia. Ancora troppo danaro è lungi dall'esser indirizzato a necessità umane che gridano urgenza, ma deviato verso investimenti che non arricchiscono la comunità nazionale.

Gli urbanisti italiani, animati da una fede comune nei valori umani e nel metodo scientifico, lavorano da anni per proporre alla società italiana quelle nuove soluzioni che il senso sociale di ogni cittadino ha già nel suo cuore e che il sole, gli alberi, la terra, i laghi, i fiumi custodiscono in un disegno eterno. Affinché la natura

e la vita, ricondotti ad unità diano all'uomo rinnovato e rigenerato da un ambiente amico una vera e più splendida armonia.

Perché noi vogliamo che questa armonia fatta di bellezza e di pace e di fraternità risplenda nei villaggi, nei quartieri, nelle fabbriche e la casa dell'uomo non sia più un rifugio ma un elemento vitale di una più ampia composizione, perché l'uomo servendosi finalmente del corpo e dello spirito si riconcili a Dio e nessuno sia più straniero, schiacciato, perduto.

3.4 Problemi della pianificazione intercomunale.

L'art. 12 della Legge Urbanistica prevede la possibilità di adozione di piani regolatori generali, che contemplino il territorio di più Comuni. Questa disposizione, perchè è piuttosto scarna, fa sorgere il problema di determinare la natura ed il contenuto di questi piani. Due tesi sono possibili: una, secondo la quale il cosiddetto piano intercomunale non è altro che la somma di più piani comunali coordinati tra di loro e quindi con le caratteristiche ed il contenuto dei piani regolatori generali comunali, ed un'altra, secondo la quale, invece, il piano regolatore intercomunale è un provvedimento di pianificazione intermedio tra il piano territoriale di coordinamento ed il piano regolatore generale comunale e quindi con un contenuto più preciso di quello dei piani territoriali di coordinamento (art. 5 della Legge Urbanistica) e meno dettagliato di quello previsto per i piani regolatori generali comunali (art. 7). Al VI Congresso Nazionale di Urbanistica di Torino il problema è stato dibattuto, anche perchè è stato autorevolmente sostenuto in qualche intervento che non vi è necessità di una nuova disciplina legislativa di sostituzione e a integrazione dell'art. 12, perchè il piano intercomunale non costituisce un tipo di pianificazione diverso da quello del piano regolatore comunale, già sufficientemente regolato e precisato nell'art. 7 della Legge Urbanistica; Se è possibile trarre una conclusione dai numerosi interventi al Congresso, si può dire che, mentre è prevalsa la tesi che il contenuto del piano intercomunale deve sostanzialmente corrispondere a quello dei piani comunali è stato pure affermato che, per il fatto che a formarlo deve concorrere la volontà concorde di più enti amministrativi, nella specie più Comuni, il piano intercomunale costituisce un provvedimento di pianificazione a sé stante non per il contenuto ma per il processo formativo. Ciò risulta chiaramente dallo schema di disegno di legge presentato al Congresso. Dato come risolto questo primo problema, se ne affacciano altri, che, in un certo senso, devono essere preliminarmente risolti se si vuole spostare dal campo teorico al campo pratico la pianificazione intercomunale. I problemi possono essere sintetizzati nei seguenti interrogativi:

- 1) la pianificazione intercomunale trova solide basi nella pubblico opinione?
- 2) la pianificazione intercomunale è compatibile e realizzabile col nostro sistema amministrativo?

3) per la pianificazione intercomunale occorre tener presenti i fattori economici di costo con la formazione di un piano finanziario?

Se ben si considera, gli interrogativi, come sono stati formulati, manifestano la priorità di problemi generali di fondo sui problemi di tecnica legislativa che fino ad ora sono stati affrontati. Si badi bene che con ciò non si vuole muovere critica alcuna perché, esistendo già un testo di legge sui piani intercomunali (art. 12), è giusto che si consideri se gli strumenti legislativi siano idonei al raggiungimento dello scopo, che ci si è prefissi. Si vuole solo avvertire che non basta perfezionare gli strumenti legislativi per rendere attuabile la pianificazione intercomunale, che oggi si presenta molto difficile per le ragioni già indicate in altro articolo. Circa il primo quesito, si può dire che la preoccupazione di una pianificazione intercomunale si è fatta sentire solo per alcune grandi città prima della emanazione della Legge Urbanistica. Se ben si ricorda, la prima preoccupazione di intercomunalità si è avuta in occasione della formazione del Piano regolatore del Comune di Roma, approvato poi con R.D. 6 luglio 1931, n. 981. Problemi particolari di sistemazione intercomunale si sono affacciati anche per Milano prima e dopo l'aggregazione dei Comuni, avvenuta nel periodo successivo alla prima guerra mondiale, e in occasione della formazione dell'Idroscalo nei riguardi del confinante Comune di Segrate. La coscienza però della necessità di pianificazioni intercomunali vere e proprie si è avuta nell'ultimo dopoguerra, in due casi distinti: quello di Comuni contermini con popolazione di entità non molto diversa l'una dall'altra, che per la loro ubicazione e per problemi comuni devono coordinare le rispettive pianificazioni e quello del grande Comune che influenza lo sviluppo edilizio dei Comuni circostanti e dà così lo spunto alla proposta di piani intercomunali.

Il primo caso è molto evidente del secondo, perché le relazioni di intercomunalità in questo tipo talvolta possono essere anche opinabili e non di carattere permanente e può anche darsi il caso che queste relazioni non riguardino tutti i problemi della pianificazione ma solo alcuni di essi. Una attenta considerazione delle varie situazioni potrà talvolta consigliare di non addivenire alla formazione di un piano intercomunale, ma solo di formare consorzi per determinati servizi (es.: mezzi di trasporto collettivi, rifornimento e distribuzione di acqua potabile, canalizzazioni di fognatura, mezzi di allontanamento e di distruzione dei rifiuti domestici, ecc.). Altra volta invece sarà opportuno ricorrere alla adozione di piano intercomunale soprattutto quando l'edificazione dei Comuni venga ad essere continua ed a presentare quindi così le caratteristiche, che spesso si verificano nel secondo caso di intercomunalità; senza che però sia possibile stabilire la preponderante influenza di uno dei centri abitati sugli altri, che è invece la caratteristica distintiva del secondo gruppo. Per il secondo caso di

intercomunalità si può dire che gli inconvenienti manifestatisi attorno ad alcune grandi città sono di tale evidenza, che nella opinione pubblica si sta necessariamente sviluppando e radicando il concetto della necessità della coordinazione dei piani regolatori comunali attraverso un piano intercomunale. E qui si affaccia un altro problema: se sia conveniente prevedere non solo la coordinazione di piani regolatori generali ma anche di piani regolatori e di programmi di fabbricazione, allegati ai regolamenti edilizi comunali. Molte volte il problema accennato si risolve da sé nel senso che l'influenza del grande centro, che determina l'edificazione nei territori dei Comuni vicini, determina anche la necessità per questi Comuni della adozione di Piano regolatore generale, non potendo servire allo scopo della disciplina della prorompente attività edilizia il solo programma di fabbricazione. Dal punto di vista etico-sociale però non sembra che il piano intercomunale sia ancora sentito come dovrebbe e questo è uno dei punti deboli, che influenzano negativamente la formazione dei piani intercomunali in progetto. Evidentemente la pianificazione intercomunale richiede una coincidenza di concezioni fra comunità diverse, e tale coincidenza importa la rinuncia da parte di ciascuno a qualche programma, che sarebbe in contrasto con gli interessi e la programmazione delle altre comunità. Solo una superiore visione degli interessi comuni può determinare il nuovo angolo visuale e quindi le rinunce a cui si è accennato. È facile quindi vedere come il primo quesito si colleghi col secondo.

Già nell'articolo precedente si era accennato a questo problema, indicando delle soluzioni possibili sia con la struttura amministrativa attuale, sia con una modificazione di essa. Il problema è veramente grave per gli interventi di pianificazione, che esigono non semplicemente la concordia al momento della adozione del piano, ma soprattutto la costante volontà di darvi attuazione senza riserve mentali, senza volute inattività e quindi ritardi pregiudizievole per tutti, ma in modo particolare per alcuni dei Comuni interessati. Solo una forma federativa di Comuni o la creazione di un organo superiore intercomunale o l'intervento dell'autorità statale o regionale possono risolvere il problema. Per superare queste difficoltà le proposte legislative, cui in precedenza si è accennato, adottano un sistema, su cui ci si riserva di intrattenere in altro articolo. Ciò non costituisce solo una modifica della Legge Urbanistica, ma anche della Legge Comunale e Provinciale, dando la possibilità alla formazione di consorzi, che sono leggermente diversi da quelli già contemplati e sono pure diversi dai liberi consorzi previsti per la Sicilia dal nuovo provvedimento legislativo regionale. Il problema più grave però è quello di cui al terzo quesito. Esso è grave perché, ove si ritenga necessaria la formazione di un piano finanziario, questo deve risultare dai mezzi messi a disposizione da più Comuni e quindi viene a sorgere un problema di ripartizione degli oneri tra enti non ugualmente interessati. Potrebbe

taluno ritenere che l'interesse di ogni Comune sia in funzione del costo degli interventi di ciascuno di essi nell'ambito del proprio territorio; questo forse è vero, quando si tratta di piani intercomunali del primo tipo, e cioè relativi a Comuni con termini con numero di abitanti non molto diverso tra di loro, mentre non è valido nel caso del secondo tipo, quando l'intercomunalità è determinata da un centro maggiore di attrazione, che provoca di riflesso un interesse a trasformazioni fondiari e quindi ad attività edilizie nel territorio dei Comuni contermini. Alcuni interventi in tali Comuni sono determinati dalla necessità di garantire agli abitanti dei Comuni stessi delle condizioni di edificabilità e di vita non dissimili da quelle del centro maggiore: ciò determina un maggior costo di servizi rispetto a quelli che si avrebbero nel centro minore, ove questo non avesse la particolare ubicazione in prossimità del centro maggiore. La ripartizione quindi degli oneri non può essere fatta sulla base della distinzione territoriale degli interventi, ma in base ad altri criteri che possono essere dati da una proporzionalità al numero degli abitanti, o alla estensione del territorio, o in funzione del gettito delle imposte dirette e indirette di spettanza comunale, o meglio ancora in funzione di indice complessivo dei tre elementi. La risoluzione di questo problema non può avvenire che attraverso la formazione di un consorzio dotato di uno statuto, che determini conseguentemente l'obbligatorietà delle appostazioni finanziarie nei rispettivi bilanci. Occorrerebbe quindi arrivare in questo caso alla costituzione anche coattiva di un consorzio, con riferimento all'art. 157 del T.U. della Legge Comunale e Provinciale 3 marzo 1934, n. 383. Nello statuto di essa, di cui al successivo art. 158, occorrerà che siano tenute presenti le particolari finalità del consorzio medesimo, sia per la predisposizione e adozione del piano intercomunale, sia per quello della sua gestione dopo che sarà intervenuta l'approvazione. Sembra quindi che già nelle norme vigenti vi siano gli spunti per arrivare alla risoluzione del problema, tanto più che l'art. 160 del citato Testo unico, in mancanza di accordo tra gli enti consorziali circa la ripartizione delle spese, indica appunto come elemento concomitante per stabilire l'interesse del consorzio di ciascun ente consorziato quello della popolazione e del contingente principale dell'imposta fondiaria. Data l'importanza assunta ora dalle imposte indirette, sarebbe il caso di pensare di integrare l'elemento fiscale con quello del gettito, delle dette imposte indirette ed in modo particolare di quello delle imposte di consumo.

Se ben però si consideri, anche la soluzione del terzo quesito dipende sostanzialmente dalla risoluzione dei quesiti precedenti, che peraltro, come si è già accennato, sono fra di loro intimamente collegati. Pur rinviando, per non tediare il lettore, l'esame dei problemi legislativi ad altro articolo, non si ritiene di poter chiudere queste poche pagine senza indicare la via, che si ritiene in pratica idonea a facilitare la soluzione del problema sul terreno psicologico della pubblica opinione.

Se accingendosi alla pianificazione intercomunale, dopo lo studio attento dei problemi e della situazione delle varie comunità interessate, ci si preoccuperà di realizzare attraverso la pianificazione comune non solamente l'ordinato sviluppo edilizio degli abitati (purtroppo le esigenze della intercomunalità è stata vista ora solo con l'intento di porre un freno al caos edilizio attuale), ma anche e soprattutto al raggiungimento e la conservazione di un livello comune di condizioni di vita, con la sola differenziazione in rapporto alle attività prevalenti della popolazione, le avversioni alla pianificazione e le rivalità ed incomprensioni campanilistiche dovranno per forza cadere. Caduti questi primi ostacoli di natura psicologica, rimarrà da risolvere il problema tecnico-finanziario; per il primo, relativo allo studio ed alla stesura del progetto di piano intercomunale, la esalta interpretazione dei caratteri e dei bisogni dei singoli aggregati daranno indirizzi sicuri; per il secondo, relativo ai mezzi finanziari, si potrà procedere nel modo dianzi accennato.

Così operando, sorgerà spontaneo e concomitante l'interesse di tutte le Amministrazioni locali del comprensorio per la pianificazione. Non è questa una visione dettata da pervicace ottimismo: essa è fondata sulla evidenza ed urgenza dei problemi, che si trovano di fronte agli amministratori locali, e sulla constatazione da essi fatta della impossibilità di soluzione, se non interviene un coordinamento delle soluzioni attraverso un accordo ed uno sforzo comune. Chiarita la finalità immediata e quella mediata della pianificazione intercomunale, non è pensabile che gli amministratori vogliano addossarsi la grave responsabilità di privare i loro amministrati (che sono poi gli elettori) dei benefici innegabili del coordinamento delle attività comunali con un programma comune, realizzabile, con la concorde volontà e con l'apporto di tutti e mirante a migliorare le condizioni di vita di tutti gli abitanti del comprensorio. In altri campi; le più inveterate avversioni ad incomprensioni, quando si è fatta strada la coscienza del bene comune, sono cadute e l'accordo non è mancato. Perché non dovrebbe avvenire altrettanto nel campo della pianificazione intercomunale?

CAPITOLO 4 - Associazionismo intercomunale. Analisi e riflessioni sull'esperienza delle Unioni dei Comuni.

4.1 Istituzione dell'Unione dei Comuni;

Il disposto combinato dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, sancito dall'art. 118 del nuovo testo della Costituzione pone i Comuni di fronte alla necessità di adeguare le proprie strutture al fine di recepire al meglio i contenuti del federalismo e del decentramento amministrativo e di svolgere in maniera efficiente ed efficace il nuovo ruolo loro attribuito. Gli enti di minori dimensioni (ma non solo essi: si pensi ad esempio alle criticità incontrate dalle Città Metropolitane. Ires 1993) sono tra le realtà che più di altre hanno trovato difficoltà ad imboccare la strada del possibile rinnovo e ammodernamento della Pubblica Amministrazione mediante il governo delle funzioni pubbliche a livello locale. I limiti principali si sono rivelati essere: la limitatezza delle risorse finanziarie, il maggior costo sostenuto per la gestione dei servizi locali¹, lo scarso grado di specializzazione delle risorse umane e la dotazione organica spesso insufficiente a fronteggiare i fabbisogni organizzativi, una contenuta capacità progettuale e di innovazione nella ricerca di soluzioni ai problemi e, infine, una debole forza contrattuale nel negoziare con soggetti terzi, pubblici o privati (Bindi, 2005; Zuffada, 2002). Più in generale, Borgonovi (1984, p. 27), osserva che "il perseguimento dell'economicità aziendale tramite processi più razionali sul piano tecnico e economico spesso è impedito dai limiti territoriali della competenza ad intervenire".

A livello istituzionale, come possibile soluzione viene prospettata, e di recente anche incoraggiata, la realizzazione di forme di cooperazione e di associazionismo intercomunale. Alla base della riorganizzazione dei servizi pubblici su un'area più vasta vi è essenzialmente il principio delle economie di scala, ossia la possibilità di raggiungere, tramite la collaborazione tra enti, una dimensione economicamente conveniente per erogare servizi, attivarne dei nuovi o migliorarne la gestione. Ma si sostiene anche che la cooperazione tra Comuni consente una migliore capacità di pianificazione strategica e di programmazione e una maggiore capacità di dialogo e di negoziazione con altre istituzioni. Inoltre, sul piano della jobsatisfaction, si assume anche che con l'associazionismo sia possibile valorizzare maggiormente le risorse umane in quanto l'interazione tra gli enti permetterebbe una riorganizzazione delle competenze lavorative e delle responsabilità con conseguenti notevoli guadagni in termini di maggior specializzazione professionale (Rinaldi, 2002; Zuffada, 2002).

Tra le possibili forme associative disciplinate dal Testo Unico degli enti locali (Tuel)² che si caratterizzano per un diverso grado di integrazione delle attività e dei processi decisionali, concentreremo l'attenzione sulle Unioni di Comuni.

La letteratura economica di rappresentazione e interpretazione del fenomeno delle Unioni di Comuni, stante la novità di questo istituto, si sostanzia di pochi contributi. Se in generale viene sottolineato come le Unioni siano finalizzate al raggiungimento di una maggiore efficienza gestionale in materie di competenza comunale, emerge che in quelle di maggiori dimensioni è prevalente il desiderio di esercitare una più ampia influenza politica su scala territoriale,

nei confronti dei livelli di governo sovraordinati, mediante l'assunzione di competenze sovracomunali e/o di area vasta (Quagliani, 2005). Rispetto ad altre forme di cooperazione interistituzionale, l'Unione risulta più efficace nello sfruttare economie di scala e di varietà, principalmente quando vi sia un numero non troppo alto di Comuni intenzionati ad associarsi (Bartolini e Fiorillo, 2005) anche se, in posizione critica, la fusione potrebbe risultare la soluzione che presenta maggiori vantaggi in termini di dimensione, flessibilità e responsabilità nei confronti dei cittadini (Fraschini e Osculati, 2005). Più unanime è il giudizio che la presenza del sostegno e di un'appropriata forma di incentivazione siano variabili cruciali nella definizione delle rendite che influenzano la decisione di associarsi e l'effettiva stabilità nel tempo dell'Unione (Palestrini e Polidori, 2005; Busana Banterle, 2006; Fiorillo e Pola, 2005).

Nel seguito, verrà presentato un quadro delle caratteristiche strutturali delle Unioni di Comuni in Italia, per poi passare ad analizzare più dettagliatamente i tratti e gli elementi distintivi della realtà delle Unioni nella Regione Marche. In particolare, verrà fornita una mappa delle funzioni e dei servizi da esse gestiti, cercando di evidenziare quali siano gli obiettivi perseguiti e i risultati conseguiti, anche attraverso quanto emerge dallo studio dei bilanci con di apprezzare la rilevanza della contribuzione statale e regionale nel sostegno di questa forma associativa.

¹ Questi costi, infatti, vengono distribuiti tra un numero di utenti ridotto che non consente di raggiungere risultati di economicità ed efficienza.

² Oltre alle forme di cooperazione istituzionale previste dal Tuel (ad esempio, convenzioni, consorzi, accordi di programma e comunità montane) esistono anche modelli di associazionismo introdotti da leggi regionali (ad esempio, l'Associazione di Comuni in Emilia Romagna).

4.2 Il quadro normativo nazionale e regionale di riferimento;

L'Unione di Comuni è una forma associativa introdotta dal legislatore da diverso tempo (Legge 142/90) anche se con prescrizioni diverse da quelle attualmente vigenti. Ed è proprio a seguito delle significative modifiche apportate alla precedente normativa dalla Legge 265/99, poi recepita nel nuovo testo unico degli EELL (D.Lgs. 267/2000) all'art. 32, che si è assistito ad un considerevole incremento nella costituzione di Unioni di Comuni. Le modifiche riguardano principalmente la rimozione dell'obbligo di fusione dei comuni associati, l'abrogazione del limite relativo alla dimensione demografica⁴ e l'abolizione del vincolo di contiguità territoriale tra i comuni. Queste modifiche si sono rivelate decisive nel favorire la diffusione di questa forma di gestione associata: secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno (2004), si è passati dai 16 casi complessivamente presenti sul territorio nazionale, facenti riferimento ad Unioni di Comuni costituitesi tra il 1990 e il 1999, ai 67 casi rilevati nel 2000 all'indomani delle revisioni introdotte dalla Legge 265/99 fino ai 222 casi registrati nel 2003; ad oggi, l'ANCI (Associazione Nazionale Comuni Italiani) rileva 245 Unioni di Comuni in tutta Italia. Oltre che al mutato quadro normativo, questi risultati vanno in parte attribuiti anche alle misure incentivanti predisposte dal Ministero dell'Interno (D.M. 18/2000 e successive modifiche fino al D.M. 289/2004) che introduce dei contributi statali alle Unioni di Comuni, aggiuntivi rispetto a quelli che devono essere previsti dalle Regioni. Tale Regolamento assegna alle Unioni il 60% dei fondi erariali annualmente destinati alle gestioni associate, secondo tre criteri prestabiliti: numero di comuni che si associano, numero di abitanti e numero dei servizi, con un ulteriore premio per le Amministrazioni che associano determinate tipologie di servizi (tra cui, ad esempio, l'ufficio tecnico, l'anagrafe e lo stato civile, la polizia locale, l'urbanistica e la gestione del territorio)⁵. Inoltre, tra le modifiche legislative introdotte di recente, meritano attenzione anche il riconoscimento della natura statutaria dell'atto fondamentale dell'ente e l'attribuzione all'Unione della potestà regolamentare per la disciplina della propria organizzazione, per lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate e per i rapporti anche finanziari con i comuni. Ma, soprattutto, è stata estesa alle Unioni la generale applicabilità delle norme del testo unico degli EELL se compatibili. Come è stato sottolineato nel Rapporto ICONFORMEZ (2001), il nuovo volto delle Unioni di Comuni è diventato, così, una concreta e più moderna alternativa alle convenzioni ed ai consorzi. Riguardo alle prime, essa ha

⁴Precedentemente, potevano costituirsi Unioni solo tra comuni con dimensione demografica inferiore alle 5.000 unità e, al massimo, un solo comune con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

⁵Attualmente, sono al vaglio del ministero diverse proposte di modifica e/o ridefinizione dei criteri di incentivazione e di ripartizione dei contributi.

il vantaggio di creare un ente locale nuovo e diverso, cui assegnare funzioni che, pertanto, sono scorporate dagli enti che ne fanno parte. Riguardo ai secondi, l'Unione si presenta come strumento maggiormente flessibile e rispettoso dell'autonomia comunale, proprio perché il modello istituzionale delle Unioni non è prefigurato dal legislatore, ma lasciato alla volontà politica amministrativa degli Enti, espressa mediante lo Statuto. In tema di Unioni di Comuni la Regione Marche ha emanato la Legge Regionale 17 maggio 1999 n. 10, il cui articolo 4 detta le norme specifiche per la determinazione dei livelli ottimali di esercizio di una o più funzioni omogenee. Lo stesso articolo stabilisce che gli incentivi per promuovere l'esercizio associato delle funzioni sono definiti, tenendo conto dei seguenti principi e criteri direttivi: a) attribuzione di finanziamenti aggiuntivi in misura crescente in rapporto alla maggiore consistenza dell'esercizio associato; b) graduazione della consistenza del finanziamento aggiuntivo in rapporto al numero ed alla rilevanza delle funzioni esercitate in comune e all'entità del personale e delle risorse messe in comune, tenuto conto del rapporto percentuale rispetto al totale dell'entità e delle risorse di bilancio; c) determinazione della durata dei finanziamenti aggiuntivi, anche diversificata, comunque non superiore a dieci anni dei livelli ottimali di esercizio delle funzioni associate. La Regione Marche interviene nuovamente sul tema dell'associazionismo nel 2003 con la Legge Regionale n. 2 del 4 Febbraio 2003, concernente il Programma di riordino territoriale ed incentivi alla gestione associata intercomunale di funzioni e servizi, con la quale specifica i criteri di ripartizione dei contributi regionali, distinguendo tra comuni associati, singoli comuni e unioni di comuni. Per quest'ultime la ripartizione dei contributi avviene secondo il seguente criterio: a) per il 60 per cento in proporzione al numero di servizi gestiti in forma associata, così come risultante dai prospetti inviati dalle Unioni al Ministero dell'interno, con analoghe finalità; b) per il 30 per cento in proporzione alla popolazione complessiva delle singole Unioni; c) per il 10 per cento in proporzione al numero dei comuni dell'Unione con popolazione non superiore a 3.000 abitanti⁶.

⁶Per approfondimenti sugli aspetti normativi, nazionali e regionali, attinenti l'Unione dei Comuni si rimanda a De Angelis e Pellegrini (2005).

4.3 Unioni dei Comuni: analisi teorica della loro costituzione e stabilità

L'istituto dell'Unione di comuni è uno strumento amministrativo introdotto per la prima volta con la legge n. 142/90, successivamente corretto con la riforma attuata dalla legge 265/99 e poi trasfuso, con modifiche, nel Testo Unico 267/00. Le modifiche hanno principalmente riguardato i vincoli demografici per i comuni che desiderano partecipare ad un'Unione rimuovendo il tetto dei 5.000 abitanti (inizialmente l'istituto era stato pensato per i piccoli comuni) e l'obbligo di fusione¹. L'Unione è utilizzabile dai comuni affinché questi possano organizzarsi, in maniera associata, per poter fornire determinati beni o servizi, quali ad esempio, lo sportello unico, l'ufficio tecnico, la raccolta dei rifiuti, la polizia municipale, i servizi scolastici, la segreteria comunale, i servizi turistici, che essi non riuscirebbero a fornire o che potrebbero fornire ma a costi più elevati. Essa risponde ad interessi concertati all'interno di un'area territoriale definita². L'Unione dei comuni si differenzia da altre forme di collaborazione istituzionale, quali ad esempio le convenzioni, i consorzi o le comunità montane, per alcuni tratti distintivi³. Con essa si viene infatti a costituire un nuovo ente e soggetto politico, dotato di personalità giuridica e piena capacità operativa su tutte le funzioni comunali delegate⁴. Il suo assetto istituzionale è prefigurato dalla volontà politica amministrativa degli enti espressa tramite lo statuto e non da quanto dettato da un legislatore centrale. L'Unione ha quindi piena potestà di regolamentare la propria organizzazione, lo svolgimento delle funzioni che le sono state affidate e i rapporti finanziari fra comuni partecipanti. All'Unione spettano gli introiti derivanti dai servizi che le sono stati affidati ed i diversi contributi ad essa destinati. L'Unione, come si è accennato, non deve necessariamente dare vita ad una fusione e la sua durata nel tempo è disciplinata dagli stessi comuni che vi partecipano⁵. Le Unioni possono rappresentare un utile strumento per superare le difficoltà che i comuni di piccole e medie dimensioni incontrano nel rispettare il —principio di equivalenza" e nel reperire le risorse finanziarie necessarie alla fornitura di servizi per la collettività. Per comprendere le prospettive di questa particolare forma di organizzazione intercomunale è utile individuare, da un lato, i fattori che possono influenzare la decisione di ogni singolo comune di aderire o meno ad una determinata Unione

1 Per una analisi degli aspetti normativi si rimanda a De Angelis, Pellegrini, 2005. Mentre una trattazione critica di norma e prassi dell'istituto dell'Unione dei Comuni la si può trovare in Quagliani, 2005.

2 Brosio, Maggi, Piperno, 2003.

3 Per una analisi teorica delle variabili che possono influenzare la decisione dei Comuni di adottare lo strumento dell'Unione o del consorzio per fornire determinati beni o servizi si veda anche Bartolini e Fiorillo, 2005.

4 In questo lavoro per funzioni delegate si intende fare un generico riferimento ai servizi la cui fornitura viene

e, dall'altro, quali variabili possono determinare la stabilità nel tempo dell'Unione stessa. In questo lavoro si propone una interpretazione teorica del fenomeno attraverso un gioco non cooperativo (fra soggetti pubblici non benevolenti) i cui pay-off sono distribuiti nel tempo.

4.3.1 La decisione di adesione ad una Unione e la sua stabilità

L'analisi si sviluppa in due stadi attraverso i quali si descrivono le variabili rilevanti al fine di spiegare dapprima che cosa può influenzare la decisione di un comune di aderire o meno ad una Unione e poi quali possono essere le determinanti che impediscono ad una Unione di rimanere stabile nel tempo. Nel primo stadio si descrive la decisione di aderire all'Unione come un gioco non cooperativo con informazione incompleta. Nel secondo stadio si analizzano i risultati intertemporali dell'Unione attraverso uno schema che utilizza un modello di crescita classico. Relativamente al primo stadio possiamo pensare che la funzione obiettivo di ogni singolo comune sia caratterizzata, nel caso di adesione ad una Unione, dall'obiettivo di accrescere la propria rendita attesa rispetto alla soluzione di starsene per conto proprio. Ma in che cosa si sostanzia la rendita? Questa è sicuramente una variabile complessa nella quale entrano obiettivi finanziari di reperimento e controllo delle risorse, obiettivi strategici di fornitura di determinati servizi, il controllo degli input utilizzati per produrre il servizio, in particolare il fattore lavoro, la possibilità di poter distribuire cariche ed incarichi, il consenso elettorale. In questo lavoro con rendita si fa riferimento ad una variabile che pesi il grado di controllo diretto sulle risorse finanziarie da parte del comune e l'ammontare complessivo delle risorse a disposizione rispetto alla quantità e qualità dei servizi erogati. Dunque un'Unione può modificare la rendita del singolo comune che vi aderisce attraverso una serie di forze contrapposte. L'adesione all'Unione, in quanto soggetto giuridico indipendente, riduce il grado di controllo diretto del singolo comune sulle risorse finanziarie e sulle modalità di fornitura del servizio. D'altro canto, però, può consentire, in caso di successo organizzativo e gestionale dell'Unione, di accrescere la qualità e quantità del servizio erogato, a parità di risorse, come anche di aumentare le risorse finanziarie a disposizione nel caso in cui siano previsti specifici contributi finanziari, di tipo governativo, da assegnare alle Unioni. Poiché la perdita di controllo sulle risorse finanziarie è disciplinata dallo statuto dell'Unione, così come la possibilità di accedere a contributi aggiuntivi è definita

affidata dai Comuni all'Unione tramite lo statuto che la costituisce.

5 Zuffada, 2002a, 2002b. Per una analisi delle caratteristiche generali del fenomeno, con particolare riguardo agli aspetti finanziari e demografici, si rimanda al rapporto del Ministero dell'Interno: Contaldo, Sarnataro, 2004. Mentre un'analisi del caso Marchigiano la si può trovare in Ermini, Salvucci, 2005.

normativamente, gli elementi di incertezza per i singoli comuni, e dunque le variabili stocastiche, sono sostanzialmente connesse alla capacità (e possibilità) organizzativa e gestionale dell'Unione di fornire servizi migliori rispetto a quanto avrebbero saputo e potuto fare da soli i comuni, più altri elementi di carattere esogeno (ad esempio i rapporti personali e politici fra sindaci ed altri soggetti politico istituzionali)⁶. La decisione di adesione del singolo comune non dipende solo dalla percezione che esso ha dell'utilità ricavabile dall'adesione stessa, ma anche da quanto tale utilità sia condizionata all'adesione degli altri. Infatti se si suppone che per una Unione sia possibile fornire un servizio migliore, rispetto a quanto avrebbero fatto da soli i singoli associati, solo a condizione di raggiungere una soglia minima di adesioni (ad esempio vi sono economie di scala e di scopo nell'erogazione di determinati servizi), la possibilità di ricevere una rendita positiva dall'associarsi dipende, nelle aspettative dei policy-maker, anche dalla decisione degli altri enti e non è dunque indipendente. Tenuto conto del fatto che ogni comune non conosce le funzioni obiettivo che determinano la scelta degli altri, è possibile che vi sia un comune che associ un grande valore alla decisione di formare una determinata Unione ma che veda la sua scelta condizionata dal fatto che la sua adesione senza quella degli altri è inutile. Inoltre il successo di un'Unione dipende anche da quanto questa è in grado di innescare meccanismi di crescita che possono avere ripercussioni positive sull'economia dei comuni associati. Come accennato questa parte è analizzata nel secondo stadio dell'analisi proposta. Alcuni comuni potrebbero anche decidere di unirsi ma l'Unione resisterà nel tempo solamente se le loro congetture sulle rendite attese si dimostreranno corrette entro un ragionevole intervallo temporale. Un incentivo a mantenere salda l'Unione può arrivare da un meccanismo virtuoso che lega la qualità dei servizi che vengono erogati sul territorio con il suo grado di crescita economica.

L'idea è che una maggiore crescita comporti più risorse per il territorio e quindi anche più risorse per i singoli soggetti che hanno dato vita all'Unione. Questa idea è anche alla base del modello di Barro (1990) nel caso in cui le spese pubbliche producono esternalità generalizzate al sistema delle imprese⁷. In effetti il dibattito sulla relazione fra politiche di spesa e crescita è ampio⁸; in particolare, con riferimento alla relazione che lega la crescita economica ai servizi pubblici erogati in un determinato territorio. Il dibattito vede, in sintesi, due posizioni contrapposte. Quelle a favore di politiche di tagli alle imposte, e conseguentemente alle spese, come strumento per incentivare la crescita di un determinato territorio e quelle a sfavore di tali riduzioni. Gli argomenti a favore della prima linea di intervento sono principalmente cinque: il tax burden argument, il supply side argument, il demand side argument, il business climate argument, il competitiveness argument. Con il primo l'attenzione viene posta sulla relazione esistente fra i tagli alle imposte sulle

imprese e l'incremento negli investimenti con un conseguente effetto virtuoso sulla crescita. Il secondo argomento sposta l'attenzione sui tagli alle imposte personali le quali possono innescare un incremento di ore lavorate e di impegno da parte dei lavoratori per il prevalere degli effetti di sostituzione sugli effetti di reddito nell'offerta di lavoro. Il terzo argomento è ancora a favore dei tagli alle imposte personali per gli effetti incentivanti che queste possono avere sulla spesa individuale e dunque dal lato della domanda. Il quarto argomento è sicuramente più controverso. Infatti i sostenitori del business climate argument legano la crescita economica al clima favorevole che le imprese possono incontrare in un determinato territorio quando questo mette in atto politiche di sgravi di imposta e di incentivi, trascurando però l'effetto che la riduzione di risorse locali può avere direttamente sul complesso di servizi pubblici che un determinato territorio è in grado di fornire e, dunque, indirettamente sullo stesso business climate. Infine l'ultimo argomento sostiene che la crescita è legata alla competizione fra giurisdizioni la quale si innesca principalmente attraverso la concorrenza fiscale e gli incentivi alle imprese. Alcuni di questi argomenti non trovano accordo con parte della letteratura mentre altri possono essere letti in chiave favorevole ad un ripensamento delle politiche di spesa locale per servizi al territorio. L'analisi proposta nel presente lavoro si muove in questa direzione. Ovvero l'Unione di comuni, se opera correttamente, può consentire una maggiore efficacia ed efficienza nella spesa per servizi con effetti favorevoli sulla crescita economica delle aree interessate dall'Unione. Infatti riuscire a fornire migliori servizi a parità di risorse impiegate, o risparmiare risorse finanziarie a parità di servizi erogati, rappresenta un miglioramento paretiano.

6

Che qui non verranno considerati.

7

In questo modello si enfatizza la relazione fra crescita locale ed aumento delle risorse degli enti territoriali coinvolti nell'Unione (ad esempio attraverso i tributi propri o anche attraverso trasferimenti compartecipati). Tuttavia ciò non impedisce di ipotizzare anche relazioni di carattere più ampio che colleghino lo sviluppo del territorio dell'Unione, innescato dalla maggiore qualità/quantità dei servizi da essa forniti, con le rendite dei policy-maker dovute alla soddisfazione della collettività da essi governata. In questo secondo caso si dovranno utilizzare modelli di sviluppo diversamente specificati rispetto a quello qui proposto.

8

Si veda Lynch, 2004 da cui è anche tratta la classificazione qui utilizzata.

Dunque se l'Unione produce più crescita è facile attendersi che tutti i comuni che vi partecipano in una qualche misura ne beneficino.

L'incertezza consiste da un lato nella distribuzione dei benefici e dall'altro nell'orizzonte temporale di tale crescita. Infatti se da una lato si può congetturare che una Unione efficiente possa riuscire a produrre un miglioramento paretiano nella fornitura dei servizi (a meno di gravi errori di valutazione da parte dei comuni o di forte incidenza delle componenti stocastiche) dall'altro è anche facile ipotizzare che qualora tale miglioramento si dovesse verificare con ritardo e non in armonia con il ciclo elettorale non vi sarebbe coincidenza fra chi sopporta il costo dell'Unione (in termini di perdita delle rendite precedentemente descritte) e chi ne riceve i benefici. La qual cosa potrebbe anche portare al fallimento dell'Unione stessa.

Dai risultati del modello proposto emerge che anche in presenza di aspettative corrette sui benefici dell'Unione da parte dei singoli comuni, ma non corretti per quanto riguarda l'orizzonte temporale della loro realizzazione, è possibile che l'Unione non resista nel tempo a causa del ritardo con cui i benefici dell'Unione si manifestano rispetto all'orizzonte politico⁹. Se così fosse un ruolo importante potrebbe essere assegnato alle decisioni di policy in materia di cofinanziamento dell'Unione o di assegnazione di contributi da parte del governo centrale. Infatti si è ipotizzato che la disponibilità di risorse finanziarie è una variabile determinante nella definizione delle rendite associate alla decisione di associarsi. L'ammontare di tali contributi potrebbe essere condizionato alla stabilità dell'Unione e alla sua capacità di resistere rispetto all'orizzonte politico dei suoi associati. L'erogazione condizionata di contributi da parte del governo centrale, come anche la loro tipologia, funge da meccanismo incentivante¹⁰.

9

Con il termine policy-maker è possibile intendere sia il singolo attore politico (es. il sindaco) che ha deciso di aderire all'Unione sia lo schieramento politico a cui egli fa riferimento. In questo secondo caso la necessità di rispettare ciò che qui viene definito come —l'orizzonte politico— può anche portare al superamento del semplice ciclo elettorale. Questa riflessione può risultare rilevante al fine di una verifica empirica dei risultati del modello.

10

Per una estensione di questa idea si veda Fiorillo e Pola, 2005.

4.3.2 Conclusioni

In questo lavoro si propone, attraverso un modello non cooperativo i cui pay-off sono distribuiti nel tempo, una analisi della decisione di aderire ad una Unione di comuni (fra soggetti pubblici non benevolenti). L'Unione di comuni è uno strumento amministrativo, che da origine ad un nuovo ed indipendente soggetto politico istituzionale, introdotto per la prima volta con la legge n. 142/90 e poi trasfuso, con diverse modifiche, nel Testo Unico 267/00. Lo strumento è stato concepito per favorire la cooperazione fra enti locali di dimensioni medio piccole nella fornitura di servizi di pubblica utilità. L'analisi qui proposta individua le funzioni obiettivo dei giocatori, le loro diverse strategie e le dinamiche intertemporali del gioco. Il lavoro si sviluppa in due stadi: nel primo vi è il gioco non cooperativo con informazione incompleta sulle decisioni di aderire all'Unione. Dall'analisi del modello proposto emerge che nel gioco strategico possono esistere un solo equilibrio o più equilibri. Nel primo caso la decisione aggregata di adesione all'Unione dipende principalmente dalle valutazioni individuali sugli effetti economici indotti dall'Unione sulle funzioni obiettivo dei singoli comuni. Il termine d'interazione gioca comunque un ruolo importante amplificando le preferenze individuali. Nel secondo caso, quello con equilibri multipli, si possono avere risultati controintuitivi. E' infatti possibile che ci si coordini su un equilibrio diverso da quello desiderato privatamente da tutti i soggetti che partecipano al processo di contrattazione. In altri termini è possibile che, per effetto dell'interazione strategica, vengano costituite Unione che i policymaker non avrebbero —singolarmente— valutato benefiche. Nel secondo stadio dell'analisi proposta si analizzano i risultati intertemporali dell'Unione attraverso un modello di crescita. Si suppone che vi sia una relazione positiva fra crescita economica e stabilità dell'Unione. L'incertezza consiste da un lato nella distribuzione dei benefici e dall'altro nell'orizzonte temporale di tale crescita. Infatti se da una lato si può congetturare che una Unione efficiente possa riuscire a produrre un miglioramento paretiano nella fornitura dei servizi (a meno di gravi errori di valutazione da parte dei comuni o di forte incidenza delle componenti stocastiche) dall'altro è anche facile ipotizzare che qualora tale miglioramento si dovesse verificare con ritardo e non in armonia con il ciclo elettorale non vi sarebbe coincidenza fra chi sopporta il costo dell'Unione (in termini di perdita delle rendite precedentemente descritte) e chi ne riceve i benefici. La qual cosa potrebbe anche portare al fallimento dell'Unione stessa. Dai risultati dello studio emerge che anche in presenza di aspettative corrette sui benefici dell'Unione da parte dei singoli comuni è possibile che si arrivi alla rottura dell'Unione anche in situazioni in cui questa avrebbe prodotto incrementi di benessere nel sistema superiori alle riduzioni di rendita di breve generando così un peggioramento paretiano. Possiamo sintetizzare i risultati dicendo che è più probabile che

sopravvivano le unioni capaci di stimolare la crescita del sistema, ma che un elemento di disturbo a questo meccanismo viene individuato nei sistemi che producono beni con capitale a lento deprezzamento visto che questa sembra essere la componente più importante nel determinare il tasso di convergenza al nuovo steady-state generato dall'Unione. Se così fosse un ruolo importante potrebbe essere assegnato alle decisioni di policy in materia di cofinanziamento dell'Unione o di assegnazione di contributi da parte del governo centrale. Infatti si è ipotizzato che la disponibilità di risorse finanziarie sia una variabile determinante nella definizione delle rendite che influenzano la decisione di associarsi. L'ammontare di tali contributi potrebbe essere condizionato alla stabilità dell'Unione e alla sua capacità di resistere rispetto ai cicli elettorali dei suoi associati.

L'erogazione condizionata di contributi da parte del governo centrale, come anche la loro tipologia, potrebbero fungere da meccanismo incentivante.

4.4 Le Unioni dei Comuni in Italia

L'Unione di Comuni è una forma associativa introdotta dal legislatore da diverso tempo (legge 142/90) anche se con prescrizioni diverse da quelle attualmente vigenti. Ed è proprio a seguito delle significative modifiche apportate alla precedente normativa dalla legge 265/99, poi recepita nel nuovo Tuel (d.lgs. 267/2000), che si è assistito ad un considerevole incremento nella costituzione di Unioni di Comuni. Le modifiche riguardano principalmente la rimozione dell'obbligo di fusione dei Comuni associati, l'abrogazione del limite relativo alla dimensione demografica³ e l'abolizione del vincolo di contiguità territoriale tra i Comuni⁴. A seguito di queste modifiche, secondo quanto rilevato dal Ministero dell'Interno (2005), si è passati dai 16 casi complessivamente presenti sul territorio nazionale, facenti riferimento ad Unioni di Comuni costituitesi tra il 1990 e il 1999, ai 67 casi rilevati nel 2000 all'indomani delle revisioni introdotte dalla legge 265/99 fino ai 244 casi registrati nel 2004, numero che sale a 267 nel 2005, stando al conteggio effettuato dall'Anci (Associazione Nazionale Comuni Italiani) a dicembre dello stesso anno. La tabella 1 riporta il trend di espansione delle Unioni, e quello correlato di Comuni, popolazione e servizi associati, evidenziando che il fenomeno ha avuto una forte accelerazione negli anni tra il 2000 e il 2003 e che è ancora oggi in fase crescente, segno dell'interesse che si sta creando attorno a questa forma di cooperazione intercomunale⁵.

Lo sviluppo delle Unioni ha goduto fino ad oggi del sostegno finanziario statale che, nella misura evidenziata nella tabella 1, ha previsto appositi fondi erariali destinati al finanziamento dell'esercizio associato di funzioni comunali la cui determinazione tiene conto della popolazione complessiva dell'Unione, del numero dei Comuni partecipanti all'Unione, del numero e della tipologia di servizi esercitati in forma associata.

Tabella 1: Le Unioni di Comuni in Italia.

Anno	Unioni	Enti	Popolazione	Servizi	Contributi ministeriali
					(euro)
2000	67	306	660.589	318	12.990.639
2001	132	596	1.503.422	721	39.550.275
2002	179	798	2.307.048	1.268	22.504.459
2003	222	982	3.040.152	1.538	47.145.469
2004	244	1.106	3.611.248	1.837	27.765.544

Fonte: Ministero dell'Interno.

³ Precedentemente, potevano costituirsi Unioni solo tra Comuni con dimensione demografica inferiore alle 5.000 unità e, al massimo, un solo Comune con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti.

⁴ Per maggiori ragguagli sulla normativa nazionale e regionale riguardante le Unioni di Comuni si rimanda a De Angelis e Pellegrini (2005).

Il Ministero dell'Interno (2005) sottolinea come la varietà dei criteri previsti per l'ammissione al contributo non abbia condizionato la modalità di sviluppo e la struttura delle Unioni osservando, ad esempio, che la norma garantisce l'attribuzione dei contributi anche alle Unioni di piccolissima dimensione o di prima esperienza; in questi anni, si sostiene, è infatti prevalso l'intento di preconstituire le basi per uno sviluppo graduale delle Unioni, favorendo iniziative sperimentali o di primo avvicinamento alle forme associative. La critica principale, proveniente in primis dalle associazioni di categoria

Tabella 2: Enti associati in Unione per classe demografica. Anno 2004.

Classe demografica	Enti associati (val. ass.)	Enti associati (% sul totale)
0 999	338	30,5
1.000 2.999	420	37,9
3.000 4.999	141	12,7
5.000 9.999	137	12,4
10.000 19.999	53	4,8
20.000 60.000	17	1,5
Totale	1.106	100

Fonte: Ministero dell'Interno, Istat.

(Anci), oltre a riguardare l'ammontare complessivo delle somme erogate che viene giudicato troppo esiguo rispetto alle finalità che le Unioni perseguono, investe l'andamento altalenante e annualmente incerto dei fondi in questione, elementi che penalizzano la progettualità e la possibilità di programmazione dell'attività delle Unioni. Questi rilievi assumono maggior pregnanza se letto tenendo conto dell'importanza che la contribuzione finanziaria riveste nel garantire stabilità e durata all'Unione (cfr. Palestini e Polidori, 2005; Fiorillo e Pola, 2005); si aggiunga, a ciò, anche la considerazione espressa da Busana Banterle (2006) che considera la presenza di incentivi una condizione necessaria, anche se non sufficiente, per l'attivazione e il funzionamento Unioni.

Con riferimento all'anno 2004, è utile tracciare la struttura delle Unioni in termini di distribuzione dei Comuni per classe demografica. Da quanto riportato nella tabella 2 si denota che oltre l'80% dei Comuni associati ha una popolazione

⁵ Le fonti di dati e il set informativo disponibili sulle Unioni sono piuttosto scarsi. Alcune realtà regionali risultano più ampiamente documentate (Ceriani, 2003; Busana Banterle e Zaccarin, 2006) mentre a livello nazionale le uniche pubblicazioni di rilievo sono i rapporti elaborati del Ministero dell'Interno (2004, 2005).

⁶ Si vuole precisare che la realtà dei Comuni italiani è molto variegata quanto a dimensione demografica e che il 61% e il 14% degli 8.100 Comuni italiani fanno registrare, rispettivamente, una popolazione complessiva tra i 500 e i 5.000 abitanti e tra i 5.000 e i 10.000.

inferiore alle 5.000 unità e, di questi, quasi il 38% non raggiunge i 1.000 abitanti confermando che le Unioni hanno un forte ascendente sui Comuni di dimensione mediopiccola. Tuttavia, la costituzione di Unioni non può essere considerata un fenomeno di esclusiva pertinenza di questa tipologia di enti visto che è comunque considerevole la quota di Comuni appartenenti alle Unioni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti, concentrati soprattutto nella fascia tra le 5.000 e le 10.000 unità⁶.

Tabella 3: Distribuzione regionale delle Unioni di Comuni. Anno 2004.

Regioni	Unioni	Comuni	Popolazione	Servizi
Umbria	1	8	36.842	2
Sardegna	4	16	56.506	22
Abruzzo	6	43	271.247	43
Calabria	7	29	73.913	21
Emilia Romagna	8	36	207.955	125
Molise	9	52	78.596	39
Marche	10	37	103.291	98
Campania	11	53	501.022	44
Puglia	17	76	476.842	70
Lazio	21	101	199.709	128
Sicilia	25	107	525.610	89
Veneto	30	101	424.532	212
Piemonte	40	261	352.980	304
Lombardia	55	186	302.203	640

Totale Italia 244 1.106 3.611.248 1.837 Dimensione media dell'Unione 4,53 14.800 7,53

N.B. Il dato sulla popolazione si riferisce alla popolazione residente calcolata al 2002. La rilevazione delle Unioni di Comuni comprende solo quelle che hanno inoltrato domanda di contribuzione al Ministero. Fonte: Ministero dell'Interno.

La tabella 3 presenta la distribuzione regionale delle Unioni di Comuni quale risulta nel 2004 ma che, in realtà, in termini di trend e importanza relativa del fenomeno tra le diverse Regioni, ricalca in buona approssimazione quanto avveniva anche negli anni precedenti (Ministero dell'Interno, 2004). Emerge che le 244 Unioni di Comuni registrate nel 2004 sono diffuse solo in 14 delle 20 Regioni italiane e che il fenomeno presenta una forte variabilità sul territorio nazionale in quanto si passa dall'unica Unione rilevata in Umbria alle 55 contate in Lombardia.

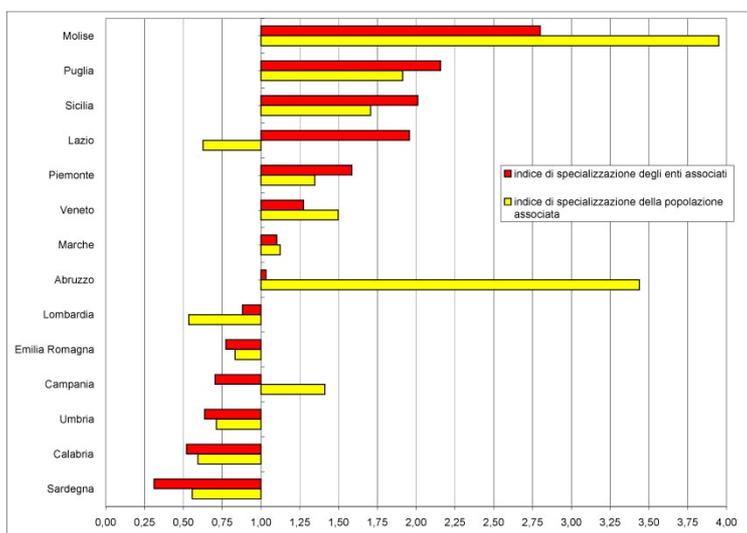
⁷ Il Ministero, tuttavia, sottolinea nel suo rapporto che un rilevante numero di Unioni risultano costituite da soli due o tre Comuni.

⁸ Ad esempio, il Piemonte, che si caratterizza per l'elevato numero di "Comuni polvere" dalle ridotte dimensioni, presenta il maggior numero di enti associati in Unione. Al sud, invece, dove tradizionalmente troviamo Comuni con una dimensione demografica mediamente più elevata che nel resto d'Italia, appartengono invece

le Regioni con la quota più elevata di popolazione associata in Unione.

Altro aspetto di rilievo è che più del 50% del numero complessivo di Unioni è concentrato nel nord Italia nelle tre Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto. Se dal piano dei dati aggregati ci spostiamo ad esaminare il quadro dei valori medi calcolati per ciascuna Unione, riportati in basso nella tabella 3, si calcola che la dimensione media dell'Unione italiana nel 2004 è di 4,53 Comuni⁷ con una popolazione media di 14.800 abitanti; ciascuna Unione gestisce mediamente 7,53 servizi.

Figura 1: Indici di specializzazione della popolazione e degli enti associati. Anno 2004.
(Numeri indice: Italia = 1)



Fonte: mie rielaborazioni.

Le particolarità strutturali di ciascuna Regione influenzano i valori della distribuzione delle Unioni rispetto al numero di enti e alla popolazione associata⁸. Per attenuare questo effetto, la presenza di differenze a livello regionale nelle Unioni è stata esaminata attraverso l'impiego di due indici di specializzazione, presentati nella figura 1, che confrontano la struttura regionale delle Unioni, sia per numero di Comuni e sia per popolazione associata, col dato nazionale⁹. L'indice, che assume valore 1 per l'Italia, se superiore (inferiore) a 1 segnala un sovradimensionamento (sottodimensionamento) del fenomeno rispetto alla struttura nazionale. Tra i due indici sussiste una correlazione positiva che denota come tra il numero di Comuni e la popolazione in Unione vi sia uno stretto legame anche se vi sono casi (ad esempio, Lazio e Campania) in cui i due indici hanno un

andamento in assoluta controtendenza¹⁰. Di rilievo appare il grado di specializzazione di alcune Regioni: Molise, Puglia e Sicilia. Al contrario, la Lombardia, così come l'Emilia Romagna, presenta delle Unioni che in quanto a numero di Comuni e popolazione associata appaiono sottodimensionate rispetto all'andamento nazionale. Questi dati consentono anche di cogliere una peculiarità del fenomeno in Lombardia dove si riscontra una notevole diffusione di Unioni di ridotta e contenuta misura; a conferma di ciò, si può osservare che il numero medio di Comuni associati e la dimensione demografica media, rispettivamente di 3,38 enti e 5.494 abitanti, sono di molto inferiori ai rispettivi valori medi nazionali.

Passando a valutare le Unioni rispetto al numero di gestioni associate avviate, la tabella 3 mette in luce che le Regioni del Nord Italia sono indubbiamente le più attive sul piano dei servizi esercitati; spicca in particolare il risultato conseguito dalla Lombardia che concentra quasi il 35% delle gestioni associate collettivamente censite. Nelle Regioni meridionali il numero di servizi gestiti in Unione è piuttosto contenuto e di molto inferiore ai risultati conseguiti, per esempio, dalle due Regioni del centro Italia, Lazio ed Emilia Romagna, che nel complesso hanno attivato circa il 14% di tutte le gestioni associate rilevate. Infine, a livello di numero di servizi mediamente gestiti da ciascuna Unione, si sottolineano le performance delle Unioni emiliane e lombarde che, rispettivamente, gestiscono in media 15,63 e 11,64 servizi mentre, a livello nazionale, l'Unioni di Comuni esercita mediamente 7,53 servizi.

È interessante osservare che la precedente distribuzione regionale del numero di servizi gestiti dalle Unioni non sembra essere minimamente influenzata dalla struttura delle Unioni quando quest'ultima viene rappresentata mediante gli indici di specializzazione sopra esaminati. Il grafico riportato nella figura 2 illustra chiaramente questa osservazione. In esso, la posizione di ogni bolla è identificata dal valore degli indici di specializzazione per numero di Comuni e per popolazione delle Unioni di ciascuna Regione mentre la dimensione di ogni bolla ne riproduce la numerosità totale dei servizi associati.

⁹ L'indice di specializzazione della popolazione (enti) è definito dal seguente rapporto:

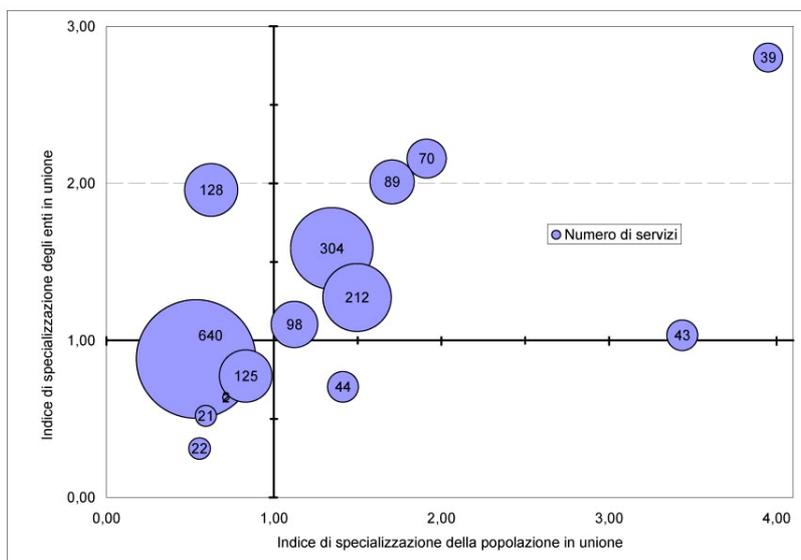
$(X_{u,r}/X_r)/(X_{u,ita}/X_{ita})$ con $X_{u,r}$ la popolazione (enti) associata nella Regione r , X_r la popolazione della Regione r , $X_{u,ita}$ la popolazione associata in tutta Italia e X_{ita} la popolazione italiana.

¹⁰ Si è cercato anche di verificare se tra la dimensione media del Comune associato, e alternativamente dell'Unione, e quella del generico Comune della Regione vi fosse una stretta correlazione a supporto dell'idea che il Comune che si associa tenta di replicare la dimensione del Comune tipico di ciascuna Regione. Ne emergono alcune regolarità interessanti: la dimensione media del Comune associato è circa la metà di quella del Comune medio della Regione mentre l'Unione, rispetto a quest'ultimo, ha una dimensione che è generalmente il doppio. Tuttavia, l'indice di correlazione calcolato tra le precedenti variabili non presenta valori tali da confermare incontrovertibilmente l'ipotesi di replicazione di una qualche scala dimensionale di riferimento.

Poichè la dispersione della dimensione delle bolle non mostra legami evidenti con i valori degli indici regionali riportati sugli assi cartesiani, se ne deduce una sostanziale indipendenza tra caratteristiche strutturali delle Unioni e numero di gestioni associate.

Per verificare se altre possibili caratteristiche delle Unioni abbiano potuto influenzare l'esercizio di gestioni associate, riportiamo nella tabella 4 la correlazione esistente tra il numero di servizi attivati in ciascuna Regione ed altri indicatori. Ovviamente, l'effetto scala è preponderante: il numero di servizi gestiti è tanto più alto quanto maggiore è il numero delle Unioni e degli enti associati nella Regione. La correlazione negativa che risulta tra la dimensione media dell'ente associato e il numero di gestioni associate sembra confermare che per i Comuni più piccoli la dimensione costituisce un ostacolo oggettivo rispetto alla volontà di attivare dei servizi in maniera economicamente efficiente. Per questi Comuni, per tanto, l'associazionismo rappresenta lo strumento idoneo per superare i vincoli dimensionali e per aumentare l'offerta di servizi alle condizioni adeguate.

Figura 2: Relazione tra indici di specializzazione degli enti e della popolazione in Unione e numero di servizi gestiti per Regione. Anno 2004. (Numeri indice: Italia = 1)



Fonte: Mie rielaborazioni.

Meno diretta è l'interpretazione della correlazione negativa tra la dimensione media dell'Unione e il numero dei servizi¹¹. Si potrebbe infatti argomentare che, se la dimensione finale dell'Unione è frutto dell'adesione di Comuni medio grandi, quest'ultimi, per quanto appena detto, non incontrano grosse difficoltà ad esercitare autonomamente servizi in veste di singolo Comune e quindi, una volta che si è costituita l'Unione, è meno pressante la necessità e l'urgenza di erogare nuovi servizi.

Diversamente, se la dimensione finale è frutto dell'Unione di più Comuni di piccola dimensione, è possibile che i costi di transazione per mettersi d'accordo circa quali e quanti servizi attivare sia superiore ai vantaggi

Tabella 4: Correlazione tra il numero dei servizi attivati e alcune caratteristiche delle Unioni. Anno 2004.

Correlazione tra il numero dei servizi associati e:	Indice di correlazione
Numero di Unioni	0,924
Numero enti	0,768
Dimensione media del Comune in Unione	0,412
Dimensione media dell'Unione	0,460
Numero medio di enti in Unione	0,326

Fonte: Mie rielaborazioni.

derivanti dall'associazionismo e dal conseguente aumento del bacino di utenti. Quest'ultima interpretazione potrebbe giustificare anche il risultato della correlazione evidenziata tra il numero di servizi attivati e il numero di enti associati. La tabella 5 mostra quali servizi vengono più frequentemente delegati alle Unioni. La spiccata preferenza dimostrata per alcuni servizi fa pensare che vi siano analogie nelle scelte amministrative degli enti.

¹¹Questo aspetto è però consistente con quanto osservato da Quagliani (2005) che notava come le Unioni più grandi perseguissero primariamente obiettivi strategici piuttosto che mirare all'efficienza e all'efficacia gestionale.

Tabella 5: Tipologia dei servizi associati in Italia. Anno 2004.

Tipologia servizio associato	N°
Polizia municipale	146
Segreteria generale, personale e organizzazione	129
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	112
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	98
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	87
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	84
Ufficio tecnico	83
Servizio smaltimento rifiuti	79
Altri servizi generali	79
Servizi di protezione civile	78
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	72
Gestione delle entrate tributarie	56
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio ed all'ambiente	53
Illuminazione pubblica e servizi connessi	53
Biblioteche, musei e pinacoteche	47
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	46
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	45
Urbanistica e gestione del territorio	39
Servizio necroscopico e cimiteriale	37
Servizi turistici	36
Manifestazioni turistiche	30
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	28
Asili nido, servizi per l'infanzia e i minori	28
Scuola materna	25
Istruzione elementare	24
Altro	243
Totale	1.837

Fonte: Ministero dell'Interno

Va però osservato che la ricorrenza di alcune soluzioni integrate può essere ricollegata anche alla previsione di specifiche disposizioni di legge che introducono forme di incentivazione finalizzata, come nel caso degli stanziamenti previsti a favore della gestione associata della funzione di polizia urbana (legge n. 289/2002) e/o di maggiorazioni del contributo qualora oggetto di gestione associata siano i servizi di anagrafe e stato civile, di ufficio tecnico, urbanistica e gestione del territorio (d.m. 318/2000 e d.m. 289/2004); non di rado, in aggiunta, sono le stesse Regioni a prevedere contributi per specifiche tipologie di gestioni associate. Nel complesso, quanto fin qui evidenziato mostra che il fenomeno Unione si presenta molto frastagliato sul territorio nazionale con spiccate caratteristiche regionali che spiegano perchè le indagini sulle Unioni siano state condotte per lo più a livello locale che non con riguardo al panorama nazionale. Nella parte restante del presente contributo ci concentreremo sull'analisi delle caratteristiche delle Unioni nelle Marche cercando di evidenziare, ove possibile, la presenza di similarità o difformità con quanto accade mediamente a livello nazionale.

4.5 Le Unioni dei Comuni nelle Marche

A settembre 2005, le Unioni di Comuni esistenti nelle Marche sono 12 e coinvolgono complessivamente 52 comuni. Nella tabella 1 a pag. 7 sono riportate le denominazioni, la composizione per ente, la data di costituzione e la provincia di appartenenza di ciascuna Unione di Comuni marchigiana. Come emerge dalla figura 1 a pag. 9, le Unioni di Comuni marchigiane si sono costituite solo di recente e, in misura significativa, proprio nell'ultimo biennio. Nessuna delle 12 Unioni attualmente presenti è sorta prima dell'approvazione della Legge 265/99. Uno sguardo all'andamento dal 2000 al 2003, riportato in figura 2 a pag. 10, del numero di Unioni, numero di enti associati e popolazione interessata nelle Marche, secondo quanto risulta da uno studio del Ministero dell'Interno (2004), permette di cogliere come la gestione associata di funzioni e servizi mediante la costituzione di Unioni sia un fenomeno in evidente crescita la cui espansione, in particolare sotto il profilo del totale della popolazione consociata, continua anche nel 2004, segno del crescente interesse che si sta creando intorno a questa forma di cooperazione intercomunale. La tabella 2 a pag. 8 riporta alcuni dati di carattere generale sulle 12 Unioni ad oggi presenti nella nostra Regione. Più di un quinto dei comuni delle Marche, corrispondenti a 1.075,32 Km², ossia l'11% dell'intero territorio regionale, è interessato dalla gestione associata in forma di Unione di Comuni. Nel complesso, l'Unione di Comuni riguarda 158.582 abitanti, cioè il 10,44% della popolazione marchigiana rilevata al 2004 dall'Istat. L'Unione di Comuni marchigiana è costituita in media da 4 comuni con una superficie media di circa 90 km² e presenta una dimensione media di 13.215 abitanti⁷. Rispetto a questo quadro di sintesi, vi sono alcuni significativi scostamenti nei valori caratteristici di ciascuna Unione. Se infatti più della metà delle Unioni presenta una popolazione superiore a 10.000 abitanti, diversi sono i casi in cui la dimensione demografica si assesta intorno alle 5.000 unità, quando non addirittura sotto i 3.000 abitanti.

⁷ Il Ministero dell'Interno rileva che, al 2003, la popolazione media delle Unioni è di 13694 abitanti, ossia di poco superiore all'analogo dato registrato nella realtà marchigiana al 2004, e che le Unioni italiane sono mediamente costituite da 4 comuni, valore in linea con quanto osservato oggi nelle Marche. Questo confronto ha valore puramente indicativo poiché dal 2003 ad oggi il quadro nazionale potrebbe essere mutato.

Tabella 1: Le Unioni di Comuni nelle Marche (anno 2005)

Denominazione Unione	Enti consociati	Anno di costituzione	Provincia
Alta Val Conca e Montefeltro	Mercatino Conca, Monte Cerignone	1999	PS
Media e Alta Valle del Foglia	Auditore*, Lunano e Sassocorvaro	1999	PS
Valcesano	Mondavio, Mondolfo, Monteporzio, San Costanzo	2002	PS
Roveresca	Barchi, Orciano di Pesaro, San Giorgio di Pesaro, Piaggie*	2003	PS
Pian del Bruscolo	Colbordolo, Monteciccardo, Montelabbate, Sant'Angelo in Lizzola, Tavullia	2003	PS
Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello	Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello	2000	AN
Castel Colonna, Monte Rado	Castel Colonna, Monte Rado	2001	AN
Corinaldo, Barbara, Castelleone di Suasa, Ostra Vetere	Corinaldo, Barbara, Castelleone di Suasa, Ostra Vetere*	2001	AN
Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	Agugliano, Camerata Picena, Offagna, Polverigi, Santa Maria Nuova	2004	AN
Media Vallesina	Castellino, Castelplanio, Maiolati Spontini, Monte Roberto, Poggio San Marcello, San Paolo di Jesi	2003	AN
Valdaso	Altidona, Campofilone, Lapedona, Montefiore dell'Aso, Monterubbiano, Moresco, Pedaso	2000	AP
Vallata del Tronto	Appignano del Tronto, Castel di Lama, Castignano, Castorano, Colli del Tronto, Spineto, Offida	2004	AP

Legenda: * indica comuni che si sono associati successivamente l'anno di costituzione dell'Unione

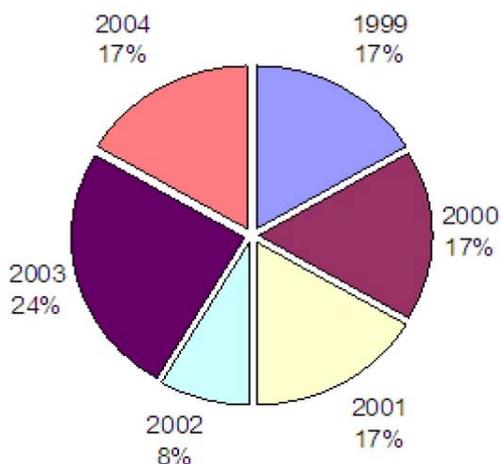
Fonte: Ministero dell'Interno, BUR Marche

Tabella 2: Popolazione, superficie e numero di comuni consociati per Unioni di Comuni

Denominazione muni	Unione di Co- muni	Popolazione totale al 2004	Superficie totale (Kmq)	N° comuni associati
Valcesano		22.140	111,23	4
Agugliano et al.		15.342	86,52	5
Alta Valconca e Montefeltro		1.758	32,51	2
Barbara et al.		11.929	104,85	4
Belvedere Ostrense et al.		6.103	73,55	3
Castel Colonna et al.		2.814	23,62	2
Media e Alta Valle del Foglia		6.260	101,44	3
Media Vallesina		17.430	79,52	6
Pian del Bruscolo		26.461	127,02	5
Roveresca		5.542	70,54	4
Valdaso		13.020	110,03	7
Vallata del Tronto		29.783	154,49	7
Totale Unioni		158.582	1.075,32	52
Media Unioni		13.215,17	89,61	4,33
Totale Marche		1.518.780	9.694,06	246
Quota % sul totale Marche		10,44%	11,09%	21,14%

Fonte: rielaborazioni dati Istat

Figura 1: Distribuzione delle Unioni di Comuni per anno di costituzione.



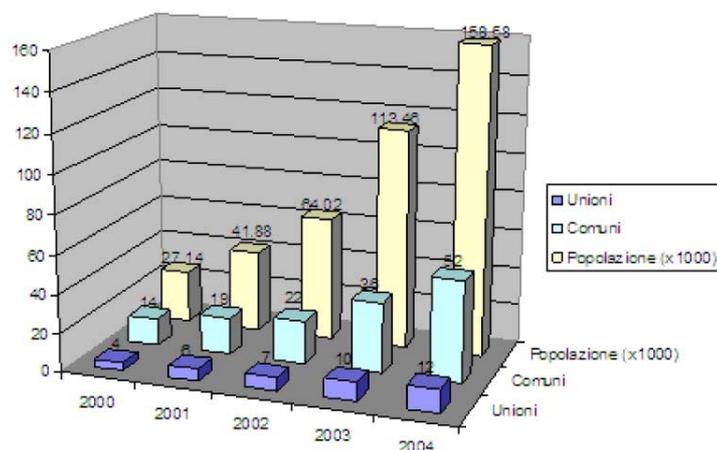
Fonte: Ministero dell'Interno. Evoluzione del numero di Unioni di Comuni, enti associati e popolazione associata. Anno 2000/2004.

Se, come osservato in Mordenti (2003), si assume che l'ambito ottimale per la generalità dei servizi può essere individuato nella fascia che va dai 10.000 ai 100.000 abitanti⁸, sorge il dubbio, con riguardo a queste Unioni di dimensione mediopiccole, che esse possano effettivamente rivelarsi strumenti adeguati per una gestione efficiente, economica ed efficace di funzioni e servizi su cui fondare politiche di riordino territoriale⁹; ciò appare tanto più vero con riguardo a servizi a rilevanza industriale (distribuzione di gas naturale, trasporto pubblico locale, servizio idrico integrato, gestione rifiuti, ecc) o così detti a rete (rete pubblica su banda larga, rete civica telematica, rete di interconnessione anagrafica, sistema bibliotecario/museale, ecc).

⁸ Bianco (2002) riporta gli esiti di alcune ricerche che hanno evidenziato come la dimensione ideale di un comune possa essere quantificata in 20.000 abitanti.

⁹ Il programma di riordino territoriale è la risposta politicoamministrativa a quanto disposto nell'art. 33 t.u.e.l. che affida alle regioni il compito di disciplinare il trasferimento delle funzioni amministrative ai comuni e di individuare gli ambiti ottimali di esercizio delle stesse, in conformità ai principi di sussidiarietà e adeguatezza.

Figura 2: Evoluzione del numero di Unioni di Comuni, enti associati e popolazione associata. Anno 2000-2004.



Fonte: Ministero Interni (anni 2000-2003); ns. rielaborazioni su dati ISTAT e BUR Marche (anno 2004).

Ciò nonostante, non va sottovalutato che le Unioni rappresentano comunque delle realtà funzionali ad esigenze di razionalizzazione amministrativa e di superamento dell'eccessiva frammentazione comunale che si riscontra nel contesto istituzionale italiano (IRES, 1993) anche in considerazione di quanto osservato dallo stesso Mordenti (2003) che rileva che il coordinamento sovracomunale per l'esercizio di funzioni e lo sviluppo di servizi di natura istituzionale può essere svolto adeguatamente anche in ambiti di dimensioni mediopiccole¹⁰. Continuando ad esaminare quanto riportato nella tabella 2 a pag. 8, una certa variabilità rispetto al dato di media della superficie territoriale unionizzata si riscontra anche esaminando la distribuzione della dimensione territoriale raggiunta dalle diverse Unioni. Analogamente, va sottolineato come il dato di sintesi sul numero di comuni associati maschera una situazione in cui si assiste ad Unioni di soli 2 comuni accanto a casi in cui gli enti associati raggiungono il numero di 7. Dall'esame della distribuzione per provincia delle Unioni di Comuni presentata nella tabella 3 a pag. 12, si nota che le Unioni risultano egualmente diffuse, in termini numerici, nelle province di PesaroUrbino e di Ancona, ma quest'ultima presenta un maggior numero di comuni coinvolti da questa forma di gestione associata. Nel territorio di Ascoli Piceno si contano solo due Unioni che tuttavia presentano dimensioni medie, in termini di numero di

comuni associati, di abitanti e di superficie territoriale, più elevate rispetto a quanto riscontrato nel resto della Regione. L'unica provincia marchigiana a non presentare Unioni di Comuni è Macerata che è invece ampiamente interessata dalla presenza, per ragioni orografiche, di Comunità Montane, anche esse una forma di associazionismo tra comuni ma, a differenza dell'Unione, attuate su base non volontaria il cui fine primario è la realizzazione di interventi e attività connessi alla specificità della montagna¹¹. È tuttavia interessante osservare che le Comunità Montane, ai sensi del testo unico degli enti locali, sono unioni di comuni, enti locali costituiti fra comuni montani e parzialmente montani. Ciò non impedisce, tuttavia, la costituzione di Unioni fra comuni endomontani per lo svolgimento di funzioni non altrimenti esercitate, circostanza che si riscontra frequentemente, per esempio, in provincia di Pesaro. Un ulteriore aspetto che risulta interessante da analizzare è la struttura delle Unioni rispetto alla classe demografica dei comuni consociati. In generale, le Unioni della nostra Regione raggruppano enti tra loro non omogenei rispetto alla dimensione demografica. Infatti, l'Unione di Comuni si realizza esclusivamente tra comuni di piccole dimensioni (cioè, con meno di 3.000 abitanti) soltanto in 5 delle 12 Unioni esistenti mentre una sola Unione (ossia, Pian del Bruscolo) associa quasi unicamente enti con popolazione compresa tra 5.000 e 10.000 abitanti. Altro dato strutturale che emerge è che benché, rispetto al totale dei 52 comuni aderenti ad una Unione, il 60% dei comuni presenta meno di 3.000 abitanti e complessivamente l'81% ha una dimensione inferiore ai 5.000 abitanti, risulta apprezzabile la quota, pari al 19% sul complesso dei comuni unionizzati, di enti con più di 5.000 abitanti che hanno optato per una gestione associata in forma di Unione¹². Ricordando che la Legge 142/90 precludeva a questi enti la possibilità di aderire ad Unioni¹³, non si può non osservare che la realtà suggerisce che l'Unione, benché pensata per andare incontro alle problematiche dei comuni di ridotte dimensioni, è apparsa una soluzione utile e funzionale per esercitare alcune funzioni e/o gestire servizi in forma associata anche per enti di medie dimensioni.

¹⁰ Mordenti (2003) aggiunge che la definizione dell'ambito dimensionale ottimale della cooperazione comunale deve tenere in considerazione anche le caratteristiche geomorfologiche e produttive degli enti, il loro grado di integrazione culturale, nonché quanto previsto dalle leggi nazionali e regionali in materia.

¹¹ Il 70% dei comuni maceratesi fa parte di una Comunità Montana. La provincia marchigiana con la più alta percentuale di comuni appartenenti alle Comunità Montane è Pesaro: il 79% dei 67 comuni presenti sul territorio è interessato da questa forma di governo locale.

¹² Analoga struttura delle Unioni per classi demografiche degli enti si riscontra a livello nazionale: il Ministero degli Interni riporta che, sul totale dei comuni italiani aderenti alle Unioni, la percentuale di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti è pari a 11,76%, 14,93%, 16,92% e 18,07% rispettivamente nel 2000, 2001, 2002 e 2003.

¹³ Più precisamente, alle Unioni poteva aderire al massimo un ente con dimensioni superiori a 5.000.

Tabella 3: Distribuzione delle Unioni di Comuni per provincia. Anno 2004

Provincia	N° comuni	N° di Unioni	Popolazione media dell'Unione	Superficie media dell'Unione	N° di comuni associati in Unione	% di comuni associati	N° medio di comuni per Unione	N° di comuni appartenenti sia a Comunità Montane e sia ad Unioni
AP	73	2	21.401,50	132,26	14	19%	7	2
AN	49	5	10.723,60	73,61	20	41%	4	-
PU	67	5	12.432,20	88,55	18	27%	3,2	10
MC	57	0	-	-	-	-	-	-

Fonte: rielaborazioni dati Istat

Tabella 4: Struttura demografica dei comuni appartenenti alle Unioni di Comuni

Denominazione Unione di Comuni	N° comuni con popolazione:					
	0-1.500	1.500-3.000	3.000-5.000	5.000-10.000	oltre 10.000	
Valcesano	0	1	2	0	1	
Agugliano e al.	0	2	3	0	0	
Alta Valconca e Montefeltro	2	0	0	0	0	
Barbara e al.	1	1	1	1	0	
Belvedere Ostrense e al.	0	3	0	0	0	
Castel Colonna e al.	1	1	0	0	0	
Media e Alta Valle del Foglia	0	2	1	0	0	
Media Vallesina	2	1	2	1	0	
Pian del Bruscolo	1	0	0	4	0	
Roveresca	3	1	0	0	0	
Valdaso	2	5	0	0	0	
Vallata del Tronto	0	2	2	3	0	
Totale Unioni	12	19	11	9	1	
Totale Marche	80	60	38	36	32	
Quota % delle Marche	15%	32%	29%	25%	3%	

Fonte: rielaborazioni dati Istat

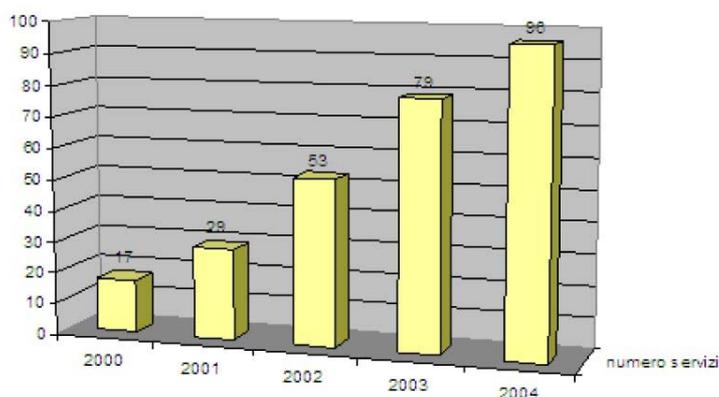
Rispetto al totale dei 246 comuni marchigiani, va infine rilevato che rimane bassa la percentuale di piccoli comuni che sceglie di cooperare in Unione: solo il 15% dei comuni marchigiani con meno di 1.500 abitanti o, più in generale, solo il 22% dei 140 enti che ricadono nella classe demografica tra 0 e 3.000 unità risulta associato in una qualche Unione. Le carenze di ordine professionale e la limitata capacità progettuale che caratterizzano questi enti sono alcuni dei fattori che contribuiscono a spiegare il modesto ricorso alle Unioni da parte dei piccoli comuni. In queste piccole realtà si dispone di scarse figure direttive e competenze specializzate che si traducono nell'impossibilità e/o incapacità di proporre, promuovere e avviare autonomamente programmi di riqualificazione a livello locale tra cui includere la costituzione di una Unione di Comuni. Quest'ultima, infatti, configurandosi come una delle forme associative contraddistinte da maggior grado di autodeterminazione e autonomia decisionale, richiede una gestione giuridicoamministrativa e un'attitudine al coordinamento e all'organizzazione delle risorse di diversa natura che possono risultare complesse e di difficile attuazione in unità non adeguatamente attrezzate. Poiché queste realtà sono spesso quelle più esposte al rischio di una crescente marginalizzazione socioeconomica (Bindi, 2005; IRES, 1993), ben si comprende come l'impossibilità di sfruttare i vantaggi associati alla partecipazione in Unione e quindi la possibilità di recuperare competitività sia sul piano politico sia su quello amministrativo-gestionale si innesta all'interno di un circolo vizioso che aggrava le prospettive di ripresa proiettando gli enti minori verso un sentiero di crescente declino e decadimento.

4.6 La mappa delle funzioni e dei servizi gestiti dalle Unioni dei Comuni marchigiane

L'analisi dei servizi gestiti in forma associata prende il via esaminando quanto dichiarato dalle Unioni nel 2004, unico anno a nostra disposizione, nelle certificazioni dei servizi attivati e gestiti compilate in sede di richiesta dei contributi ministeriali. Va osservato che i dati analizzati comprendono le rilevazioni di sole 10 Unioni di Comuni in quanto due Unioni si sono costituite a fine 2004, ossia in data successiva alla scadenza dell'invio della certificazione stessa. Dalla figura 3 a pag. 15 si denota che dal 2000 al 2004, in parallelo con la crescita del numero di Unioni nel territorio marchigiano, si è realizzato un incremento nel numero dei servizi attivati.

Il grado di integrazione e di associazionismo tra gli enti unionizzati, approssimato dal numero di servizi gestiti da ciascuna Unione, appare tuttavia molto diversificato da Unione ad Unione: la figura 4 a pag. 16 mette in luce che, a ottobre 2004, il portafoglio delle gestioni associate di alcune Unioni comprendeva solo 1 o 3 soluzioni integrate a fronte delle quali si trovano Unioni con ben 16 servizi associati. Non disponendo di dati aggiornati al

Figura 3: Andamento dinamico del numero di servizi gestiti dalle Unioni di Comuni. Anno 2000-2004.

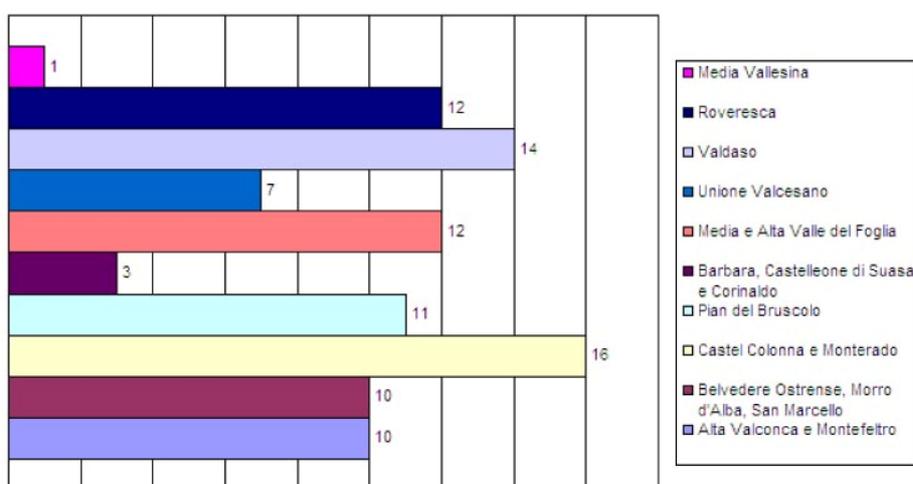


Fonte: Ministero (2000-2003), Regione Marche (2004).

2004 a livello nazionale, possiamo confrontare questi numeri con quanto riportato dal Ministero dell'Interno per il 2003, avendo però bene in mente che la situazione attuale potrebbe aver subito delle modifiche in quanto il fenomeno Unioni è contraddistinto da un elevato dinamismo. Nel 2003, in Italia ogni Unione gestiva mediamente circa 7 servizi mentre l'analogo dato per le Marche corrispondeva a 8 servizi; nel 2004, l'Unione marchigiana ha attivato mediamente 9,6 servizi¹⁴.

E' interessante osservare che la forte variabilità del grado di associazionismo riscontrabile tra le Unioni delle Marche non può essere spiegato in termini di anzianità dell'Ente: Unioni di recente costituzione spesso presentano un numero di servizi attivati almeno grande quanto il portafoglio servizi di realtà operanti da più tempo. Pertanto, più che dal grado di maturità dell'associazione, il livello di attivismo dell'Unione è dipeso dalle scelte degli enti consociati e dagli obiettivi strategici che essi si sono prefissi di realizzare attraverso questa forma di collaborazione interistituzionale. In merito, è bene richiamare quanto indicato da Quagliani (2005) che riconduce le finalità perseguite dall'Unione alla loro dimensione sottolineando che generalmente le Unioni con più di 20.000 abitanti non si limitano ad esercitare funzioni e a

Figura 4: Numero di servizi gestiti da ciascuna Unioni. Anno 2004



Fonte: Regione Marche (2004).

¹⁴ Ricordiamo che da questo calcolo sono escluse le 2 Unioni costituite a fine 2004, in data successiva alla scadenza dell'invio della certificazione ministeriale. Pertanto, i servizi riportati descrivono il quadro associativo delle sole 10 Unioni, presenti a quella data, per le quali sono state effettuate le rilevazioni.

gestire servizi e attività di competenza comunale (come, al contrario, accade nelle forme cooperative di minor dimensione demografica) ma ambiscono a svolgere una azione di indirizzo e coordinamento sovracomunale, che si traduce principalmente nella rivendicazione ad esercitare servizi di area vasta (testo unico degli EELL, art. 24) e nel tentativo di costituirsi come ambito ottimale per la pianificazione di funzioni e la gestione di servizi e attività ad esse connessi; in sostanza, questa tipologia di Unioni cerca di ritagliarsi un profilo più ampio di rappresentatività politicoistituzionale sul territorio. Rispetto a questo quadro di intenti, prima di esaminare il dettaglio dei servizi gestiti dalle Unioni marchigiane riportato in tabella 5 a pag. 17, va subito precisato che nelle Marche siamo in presenza di Unioni con popolazione generalmente inferiore alle 20.000 unità in quanto solo Valcesano e Pian del Bruscolo, tra le 10 realtà di cui analizziamo le certificazioni ministeriali, superano tale soglia. Pertanto, coerentemente con quanto evidenziato in Quagliani (2005), non stupisce che il campo di intervento delle Unioni sia principalmente concentrato nel settore delle politiche pubbliche locali attinenti a servizi di natura indispensabile, cioè in materia di competenze prettamente comunali; meno rilevante risulta la gestione associata dei servizi relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo.

Tabella 5: Tipologia servizi gestiti dalle Unioni di Comuni. Anno 2004

Servizio Associato	Frequenza	% sul Totale Servizi Associati
POLITICHE AMMINISTRATIVE		
Segreteria generale, personale e organizzazione	4	4,17%
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione	4	4,17%
Gestione delle entrate tributarie	4	4,17%
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento	3	3,13%
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico	2	2,08%
Altri servizi generali	2	2,08%
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali	2	2,08%
Ufficio tecnico	1	1,04%
Totale Politiche Amministrative	22	22,92%
POLITICHE SOCIOCULTURALI (SERVIZI ME RITORI)		
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	7	7,29%
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona	6	6,25%
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	4	4,17%
Servizi turistici	3	3,13%
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	3	3,13%
Biblioteche, musei e pinacoteche	2	2,08%
Manifestazioni turistiche	2	2,08%
Strutture residenziali e di ricovero per anziani	2	2,08%
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale	1	1,04%
Piscine comunali	1	1,04%
Servizi di prevenzione e riabilitazione	1	1,04%
Servizio necroscopico e cimiteriale	1	1,04%
Totale Politiche Sociali (Socioculturali)	33	34,38%
POLITICHE PUBBLICHE (SERVIZI INDISPENSABILI)		
Illuminazione pubblica e servizi connessi	6	6,25%
Polizia municipale	6	6,25%
Servizi smaltimento rifiuti	5	5,21%
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente	3	3,13%
Servizi di protezione civile	3	3,13%
Urbanistica e gestione del territorio	3	3,13%
Istruzione elementare	2	2,08%
Istruzione media	2	2,08%
Scuola materna	2	2,08%
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi	2	2,08%
Affissione e pubblicità	1	1,04%
Altri servizi produttivi	1	1,04%
Distribuzione gas	1	1,04%
Polizia amministrativa	1	1,04%
Polizia commerciali	1	1,04%

Servizi relativi all'industria	1	1,04%
Totale Politiche Pubbliche	41	42,71%
TOTALE SERVIZI ASSOCIATI	96	100,00%

Fonte: Regione Marche (2004)

Tabella 6: Tipologia servizi attivati da ciascuna Unione di Comuni Anno 2004

Servizio	Unioni che hanno attivato il servizio:										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	L	
Assistenza scolastica, trasporto, refezione e altri servizi	x	x	x		x	x	x		x		
Polizia municipale		x	x	x	x	x		x			
Illuminazione pubblica e servizi connessi	x	x	x			x	x		x		
Assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona		x	x	x		x	x	x			
Servizi smaltimento rifiuti	x	x	x		x			x			
Segreteria generale, personale e organizzazione			x	x		x		x			
Gestione economica, finanziaria, programmazione, provveditorato e controllo di gestione			x	x		x		x			
Gestione delle entrate tributarie		x	x			x		x			
Stadio comunale, palazzo dello sport ed altri impianti	x		x				x		x		
Organi istituzionali, partecipazione e decentramento				x		x		x			
Servizi turistici			x					x	x		
Urbanistica e gestione del territorio				x				x	x		
Servizi di protezione civile								x	x	x	
Parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente		x	x						x		
Asili nido, servizi per l'infanzia e per i minori	x	x					x				
Gestione dei beni demaniali e patrimoniali				x					x		
Anagrafe, stato civile, elettorale, leva e servizio statistico						x		x			
Altri servizi generali				x				x			
Scuola materna	x		x								
Istruzione elementare	x		x								
Istruzione media	x	x									

Biblioteche, musei e pinacoteche	x			x					
Manifestazioni turistiche	x								x
Viabilità, circolazione stradale e servizi connessi			x						x
Strutture residenziali e di ricovero per anziani						x	x		
Ufficio tecnico			x						
Polizia commerciali						x			
Polizia amministrativa				x					
Teatri, attività culturali e servizi diversi nel settore culturale								x	
Piscine comunali									x
Servizi di prevenzione e riabilitazione							x		
Servizio necroscopico e cimiteriale									x
Affissione e pubblicità						x			
Servizi relativi all'industria				x					
Servizi relativi al commercio			x						
Distribuzione gas		x							
Altri servizi produttivi								x	

Legenda delle denominazione Unioni di Comuni:

A: Alta Valconca e Montefeltro

B: Belvedere Ostrense, Morro d'Alba, San Marcello

C: Castel Colonna e Monterado

D: Pian del Bruscolo

E: Barbara, Castelleone di Suasa e Corinaldo

F: Media e Alta Valle del Foglia

G: Unione Valcesano

H: Valdaso

I: Roveresca

L: Media Vallesina Fonte: Regione Marche, 2004

Tra i servizi rivolti alla collettività che più frequentemente vengono posti in comune figurano due servizi a valenza sociale (ossia, l'assistenza scolastica con relativo trasporto e refezione e l'assistenza e servizi alle persone),¹⁵ il servizio di polizia municipale e, infine, i servizi di illuminazione pubblica. Tra i servizi attivati in materia di funzioni pubbliche indispensabili, diversi sono quelli che riguardano la gestione del territorio e dell'ambiente (parchi e servizi per la tutela ambientale del verde, altri servizi relativi al territorio e all'ambiente, urbanistica e gestione del territorio, protezione civile). Ciò segnala che vi è la consapevolezza da parte dei diversi enti locali che il presidio del territorio e lo sviluppo integrato può essere perseguito più proficuamente se l'intervento sul territorio è improntato a logiche di coordinamento e concertazione delle politiche condotte su una scala più ampia di quella definita dal confine amministrativo del singolo comune. Pur non ravvisandosi casi in cui alla gestione associata nelle materie in oggetto corrisponda l'esercizio effettivo di funzioni di programmazione su area vasta, la sperimentazione di progetti in collaborazione può costituire un primo passo verso la realizzazione di programmi più ambiziosi. Appare in tal senso significativo, ad esempio, che, come si apprende da colloqui con gli amministratori, Pian del Bruscolo, una tra le realtà più rappresentative del panorama della cooperazione intercomunale marchigiana, alla quale risulta già conferita la gestione associata del territorio e dell'urbanistica, progetta e aspira a svolgere un'azione di supporto alla programmazione e al coordinamento sovracomunale proprio in materia di determinazione del PRG e definizione delle zone industriali. Se queste tematiche ben si prestano ad essere gestite in forma associata in quanto solo la collaborazione interistituzionale consente di realizzare un miglior governo delle esternalità, si può invece assumere che nella scelta di associare altre tipologie di servizi necessari e tra essi, ad esempio, lo smaltimento rifiuti e l'illuminazione pubblica, giochi un ruolo fondamentale il desiderio di conseguire adeguate economie di scala nella erogazione del servizio. Tuttavia, alla ricerca di economicità nella erogazione di un servizio si accompagna di frequente la volontà di ampliare la gamma e/o la qualità dei servizi prestati di modo che risulta difficile esprimere un giudizio sulla gestione in Unione in base a sole considerazioni circa eventuali variazioni nel costo unitario del servizio stesso. In particolare, le prerogative legate alla qualità del servizio erogato sono aspetti particolarmente sentiti quando si procede all'attivazione di servizi a carattere socioculturale: in questo ambito, le esigenze degli utenti possono risultare piuttosto variegata (si pensi, ad esempio, alle possibili modalità di prestazione dell'assistenza domiciliare o del servizio di trasporto alunni) di modo che aumenta la possibilità di risposta multipla e personalizzata da parte dell'ente incaricato.

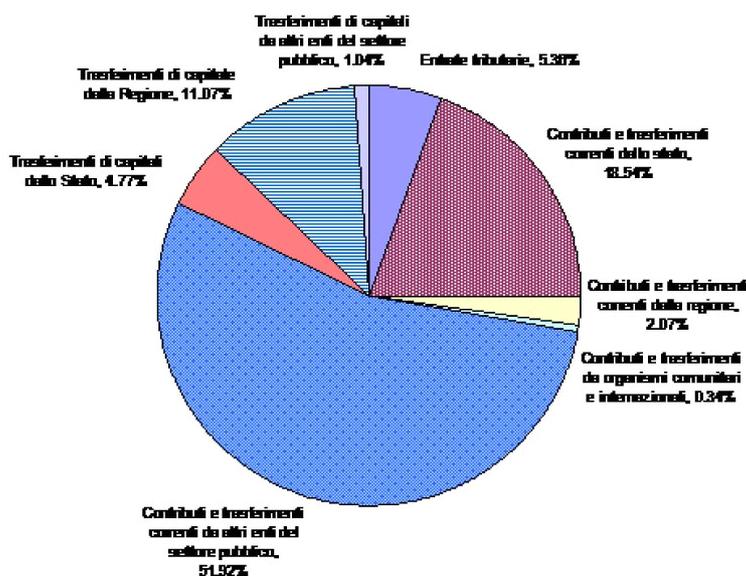
¹⁵ Nel 2003, le rilevazioni ministeriali mostravano che questo era il servizio più frequentemente gestito in Unione.

Se il comune da solo fa fatica a svolgere questi incarichi, visto che le esigue risorse umane e finanziarie vengono destinate principalmente ai servizi indispensabili e obbligatori e solo residualmente a funzioni e servizi meritori quali possono essere quelli sociali e culturali, la gestione aggregata può offrire una adeguata soluzione poiché, sfruttando le sinergie tra gli enti, riesce a proporre una maggior e più ampia gamma di soluzioni. Il modesto peso della cooperazione a livello di gestione delle funzioni amministrative rispetto a quanto realizzato in risposta a bisogni della collettività è invece indicativo della reticenza e/o difficoltà dei singoli enti a procedere al coordinamento, riorganizzazione e uniformazione delle pratiche e delle procedure burocraticoamministrative dei propri servizi interni.

4.7 Le risorse finanziarie delle Unioni dei Comuni nelle Marche

In presenza di un forte razionamento delle risorse finanziarie a disposizione degli enti locali, è utile dare uno sguardo alle fonti di finanziamento attivate dalle Unioni. La tabella 7 a pag. 23 riporta i dati di bilancio relativi alle entrate rilevate nell'anno 2003 di 8 Unioni di comuni marchigiane per le quali si avevano tali dati a disposizione, mentre nella figura 5 a pag. 22 viene visualizzato il peso percentuale di ciascuna tipologia di entrata sul totale delle entrate di tutte le 8 Unioni di cui si sono analizzate le voci di entrata. Emerge, in generale, che la principale fonte finanziaria delle Unioni è costituita dai trasferimenti correnti da altri enti pubblici, una voce di bilancio che comprende, per le Unioni in esame, in maniera quasi esclusiva le quote contributive dei comuni associati. In ordine di importanza, seguono i trasferimenti provenienti dallo Stato e dalla Regione che risultano di ammontare variabile da Unione a Unione in quanto essi vengono corrisposti in relazione alla popolazione dell'Unione, del numero di enti associati e dei servizi integrati. La contribuzione statale e quella regionale coprono oltre il 20% delle spese correnti di tutte le Unioni e ben si comprende come il tema dell'incentivazione e della definizione dei criteri contributivi e delle modalità della relativa erogazione sia un tema molto dibattuto tra le categorie istituzionali coinvolte (Unioni, Regioni e Stato in primis) in quanto si ritiene, corroborati anche da risultati emersi a livello teorico (Palestrini e Polidori, 2005; Fiorillo e Pola, 2005), che la presenza di questa tipologia di risorse finanziarie sia determinante ed essenziale per la promozione di forme di cooperazione tra enti locali.

Figura 5: Composizione percentuale delle entrate complessive delle Unioni di Comuni delle Marche. Anno 2003.



Fonte: Bilanci consuntivi Unioni di Comuni

Tabella 7: Prospetto delle entrate tributarie, delle entrate correnti e dei trasferimenti di capitale delle Unioni di Comuni. Anno 2003

Unione	Entrate tributarie (% sul totale)	Trasferimenti correnti:				Trasferimenti di capitale:				TOTALE ENTRATE (euro)
		dallo Stato (% sul totale)	dalla Regione (% sul totale)	da organismi comunitari e internazionali (% sul totale)	da altri enti settore pubblico (% sul totale)	dallo Stato (% sul totale)	dalla Regione (% sul totale)	da altri enti settore pubblico (% sul totale)		
Pian del Bruscolo	-	30,24%	0,90%	-	37,36%	-	-	-	-	1.056.568,61
Valdaso	-	20,04%	4,42%	2,02%	41,84%	4,77%	8,32%	-	-	1.193.098,15
Alta Valconca e Montefeltro	15,84%	9,76%	5,30%	-	54,96%	-	-	-	-	465.846,71
Valcesano	-	56,20%	-	-	18,45%	-	-	-	-	730.077,71
Castelcolonna et al.	-	14,22%	5,63%	-	72,71%	-	-	-	-	636.413,09
Barbara et al.	-	16,36%	1,51%	-	76,93%	-	-	-	-	981.749,34
Belvedere Ostrense et al.	18,44%	-	-	-	55,94%	-	-	-	-	1.680.969,66
Roveresca	-	14,91%	2,48%	-	66,08%	-	2,75%	1,04%	-	415.251,56

Fonte: Bilanci consuntivi Unioni di Comuni

4.8 La gestione associata di funzioni e servizi attraverso l'analisi dei bilanci consuntivi. Le Marche come case study

In questa sezione si tenterà di identificare il riflesso, a livello di bilancio contabile, di possibili mutamenti nella gestione di funzioni e servizi indotti dalla cooperazione tra gli enti associati attraverso il confronto tra la spesa corrente che gli enti sostenevano pre e post Unione; ove possibile, verranno individuate delle tendenze Comuni nel modus operandi delle Unioni marchigiane. Va subito detto che tale approccio, per quanto utile ed interessante, non è esente da limiti a causa dell'assenza di informazioni dettagliate su aspetti legati al costo e alla qualità dei servizi attivati, rispetto anche allo stato pregresso della gestione a livello comunale; questo vuoto è stato parzialmente sanato con interviste agli amministratori. In relazione alla disponibilità dei certificati di bilancio consuntivo delle Unioni e alla scelta del 2003 come anno di riferimento post Unione, questo tipo di analisi è stata condotta per 8 Unioni: Alta Valconca Montefeltro, Castel Colonna e Monte Rado, Corinaldo e altri, Morro d'Alba e altri, Pian del Bruscolo, Roveresca, Valcesano e Valdaso. La metodologia di analisi consiste nel confronto tra l'aggregato delle spese correnti pro capite sostenute dagli enti associati nell'anno precedente la costituzione dell'Unione con l'ammontare delle spese pro capite collettivamente sostenute da ciascun Comune e dall'Unione nel 2003¹. Si è scelta la spesa corrente perché si ritiene che questa categoria di spesa sia maggiormente idonea a descrivere il quadro dell'offerta di servizi da parte dell'ente locale. Si è ritenuto opportuno valutare l'effetto globale del passaggio all'Unione in relazione alla combinazione di spesa risultante sia dalla gestione dell'Unione che da quella degli enti associati nel loro complesso per tener conto del fatto che il governo effettivo di una funzione è il frutto di scelte politicostrategiche che coinvolgono contemporaneamente i singoli Comuni e l'Unione in quanto: la partecipazione in Unione potrebbe aver richiesto una riorganizzazione interna delle risorse umane e finanziarie di ciascun Comune; potrebbe inoltre verificarsi che l'Unione gestisca delle funzioni solo per una parte dei Comuni associati, così come potrebbe accadere che, nell'ambito di una materia delegata all'Unione, il Comune svolga ancora funzioni residue; in fine, vi è il caso in cui l'Unione eroga nuovi e diversi servizi, non contemplati nel portafoglio dei servizi forniti dai singoli Comuni, e i Comuni continuino a gestire la funzione come in passato per i servizi che già offrivano.

Sul piano applicativo, utilizzando le voci di spesa corrente desunte sia dai bilanci consuntivi del preUnione e da quelli del 2003 dei singoli Comuni e sia dal bilancio dell'Unione al 2003, si sono elaborati i seguenti bilanci "fittizi":

¹ Pur riferendoci ai valori procapite, si può precisare che i risultati ottenuti dipendono fortemente dai valori assoluti di spesa corrente in quanto la dimensione demografica dei singoli Comuni, nel periodo di riferimento, ha subito variazioni modeste, quasi trascurabili. Più in generale, a livello metodologico si confronti anche quanto illustrato in Ermini e Salvucci (2006).

- bilancio Comuni preUnione: esso é costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata da ciascun Comune nell'anno precedente la costituzione dell'Unione;
- bilancio Comuni postUnione: esso é costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata da ciascun Comune al 2003²;
- bilancio agglomerato: esso é costituito dalla somma, per ciascuna sezione di spesa, della spesa corrente riportata, nel 2003, da ciascun Comune e dall'Unione.

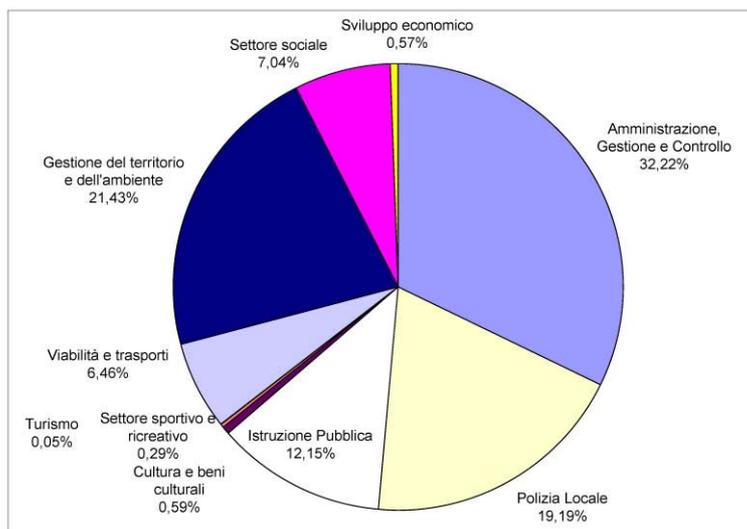
Rispetto alle fonti di dati sopra delineate, é possibile sviluppare l'analisi dei risultati della gestione associata sotto due profili. In primo luogo, dall'esame della destinazione funzionale delle spese sostenute dalle Unioni é possibile ricavare indicazioni sulle priorità di spesa e sulle aree privilegiate dell'intervento delle Unioni. A tal fine, la figura 4 descrive il peso percentuale, in termini di risorse finanziarie assorbite, di ciascuna sezione di spesa corrente sul totale degli esborsi correnti attribuibili alla gestione associata di tutte le Unioni marchigiane. Prescindendo dalle spese per la funzione amministrativa legate al funzionamento dell'ente, emerge che le Unioni concentrano i propri interventi principalmente in materia di polizia locale, di gestione del territorio e dell'ambiente e di istruzione pubblica; queste funzioni assorbono rispettivamente il 19,19%, il 21,43% e il 12,15% della spesa corrente complessiva delle Unioni.

In secondo luogo, si può tentare di valutare l'eventuale impatto sulla redistribuzione dei carichi di spesa tra Comuni ed Unione a seguito del passaggio alla gestione associata. Quest'analisi viene sviluppata mediante l'elaborazione, in termini pro capite, dei seguenti indicatori:

- la variazione assoluta di spesa, funzione per funzione, del bilancio agglomerato rispetto al bilancio dei Comuni preUnione. Questo indicatore esprime la variazione di spesa complessiva attribuibile alla gestione della funzione, indipendentemente dal fatto che essa sia stata conferita all'Unione. Questa variazione equivale alla somma delle due componenti di seguito indicate;
- la variazione assoluta, funzione per funzione, tra i bilanci dei Comuni pre e postUnione. Essa denota l'impegno finanziario per il governo della funzione imputabile alla sola gestione dei Comuni;

² Questa aggregazione é al netto delle quote contributive per la gestione associata che ciascun Comune versa all'Unione e che registra come spese correnti. Questo scorporo si rende necessario per evitare duplicazioni di bilancio visto che la spesa del servizio a cui si riferiscono le quote trasferite viene sostenuta dall'Unione e registrata anche da quest'ultima tra le spese correnti.

Figura 4: Distribuzione percentuale delle spese correnti per funzione delle Unioni marchigiane. Anno 2003.



Fonte: Bilancio consuntivo.

- la spesa corrente, funzione per funzione, dell'Unione desunta dal relativo bilancio. Essa rappresenta il contributo dell'Unione alla variazione di spesa complessiva per effetto del conferimento in gestione associata di alcune funzioni o parte di esse.

In base a queste rielaborazioni e per le sole funzioni per le quali vi è stato conferimento all'Unione, riportiamo nelle figure che seguono, per ciascuna Unione, i valori delle variazioni di spesa pro capite, rispetto ad una situazione preUnione, registrati nel bilancio dell'agglomerato, dei Comuni e dell'Unione. Complessivamente, si nota che tutte le amministrazioni registrano un aumento di spesa generale corrente a livello di bilancio agglomerato. È interessante osservare che questa maggior capacità di spesa va ricollegata nella quasi totalità dei casi all'intervento delle Unioni poichè l'impegno di spesa totale da parte dei Comuni associati mostra una tendenza alla diminuzione, con uniche eccezioni le Unioni di Comuni Valcesano e Valdaso i cui bilanci evidenziano una variazione della spesa dei Comuni post e pre Unione di segno positivo. Passando ad analizzare la distribuzione della spesa per funzione, le variazioni nei bilanci agglomerati evidenziano un incremento di

Figura 5: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Alta Valconca e Monferrato (valori pro capite)

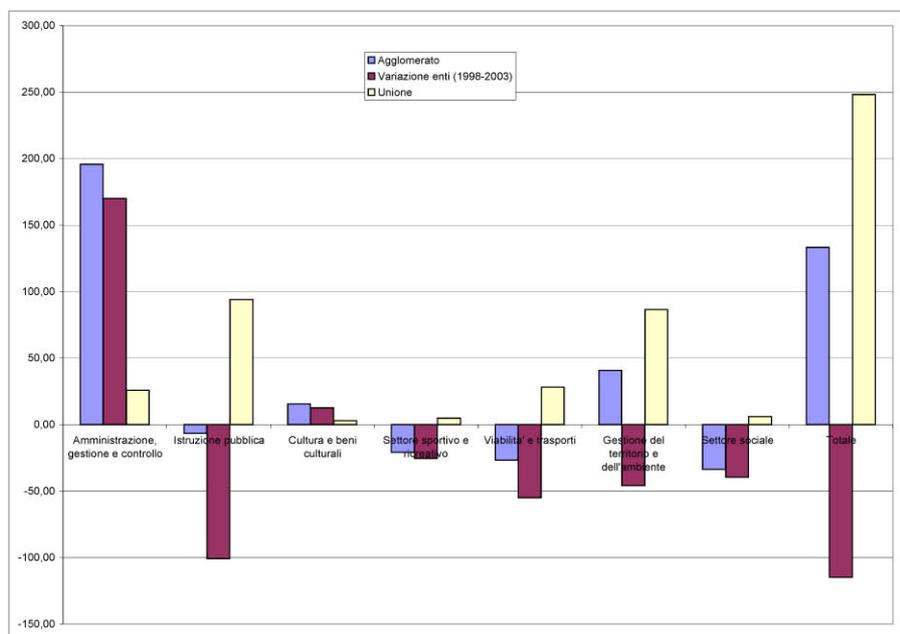
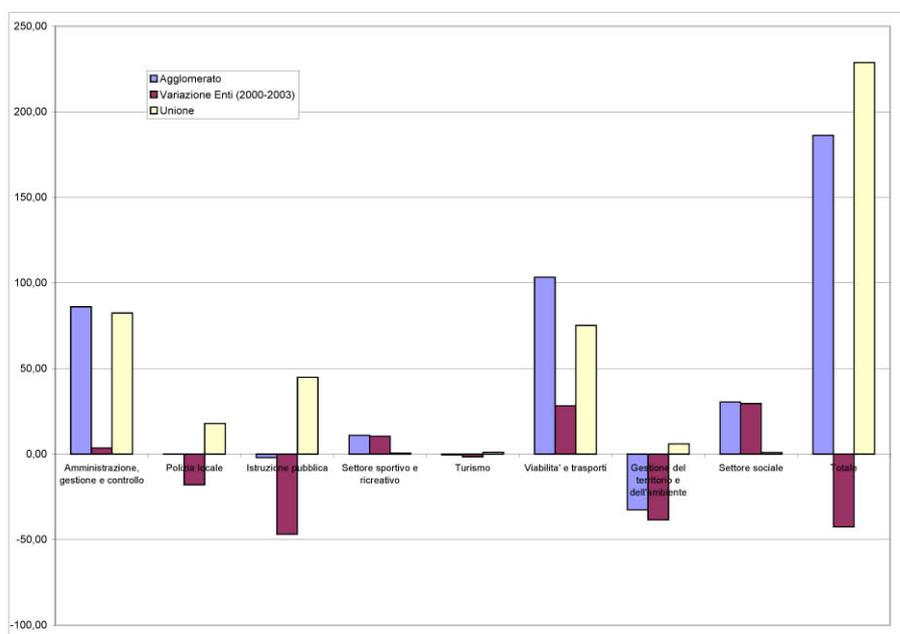


Figura 6: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Castel Colonna e Monte Rado (valori pro capite)



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.

spesa per le attività di amministrazione generale, gestione e controllo. Mentre risulta piuttosto variabile la quota che di tale variazione è da attribuire all'operato dell'Unione, si osserva che queste voci di spesa, quando si considera la variazione pre e post Unione a livello di Comuni, solo in due casi, Castel Colonna e Pian del Bruscolo, mostrano la tendenza al contenimento o alla riduzione. Vale la pena osservare che questi Comuni sono tra quelli che hanno trasferito alle rispettive Unioni il più alto numero di servizi per l'esercizio della funzione di amministrazione generale, gestione e controllo ma sarebbero necessarie informazioni più dettagliate per capire se, e in quali circostanze, la gestione associata delle attività amministrative e contabili genera dei risparmi di spesa³.

Quando è la funzione di polizia locale ad essere gestita in maniera associata, è possibile individuare tratti comuni nelle modalità di riorganizzazione delle risorse e delle competenze tra Comuni ed Unioni. Si osserva, infatti, che la variazione di spesa dei Comuni pre e post Unione e quella della stessa Unione presentano un andamento di segno opposto ma di simile entità che lascia supporre che, sottostante, vi sia una sostituzione tra Comuni ed Unione quasi totale per quanto riguarda l'adempimento della funzione e l'esercizio dei relativi servizi. In aggiunta, attraverso opportune interviste, è stato appurato che a questo trasferimento di competenze, riconducibile anche al desiderio di conseguire economie di scala, si è affiancata la realizzazione di un miglior governo della funzione che, a seconda delle esperienze considerate, si è tradotto nel riordino delle mansioni tra le risorse umane disponibili e nella razionalizzazione e nel miglior uso dei mezzi messi a disposizione dalle diverse amministrazioni. Oppure, si sono potuti attivare nuovi servizi come ad esempio la prestazione di assistenza notturna e festiva, ossia un aumento del numero complessivo delle ore di copertura del servizio grazie, in talune Unioni, all'assunzione di unità di personale aggiuntive, magari solo per periodi dell'anno determinati. In altri casi, infine, sono stati creati servizi innovativi come l'istituzione del vigile di quartiere. Anche limitandoci a considerare questo breve elenco di servizi aggiuntivi resi alla cittadinanza, si spiega come mai l'impegno di spesa delle Unioni sia generalmente maggiore rispetto alla diminuzione di spesa ravvisabile nei Comuni. È importante sottolineare che questi guadagni in termini di maggior efficacia e varietà del servizio prestato si sono potuti conseguire solo per effetto della gestione in Unione⁴.

³ Per esempio, ciò non avviene nella Valdaso che pure conta diverse soluzioni integrate a livello amministrativo contabile

⁴ La sola considerazione delle spese correnti non permette di apprezzare tutta una serie di migliorie introdotte a livello di nuovi investimenti (parco auto, ufficio mobile, misuratori di velocità, etc) che qualificano ulteriormente i risultati della gestione associata.

Figura 7: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Corinaldo e altri (valori pro capite)

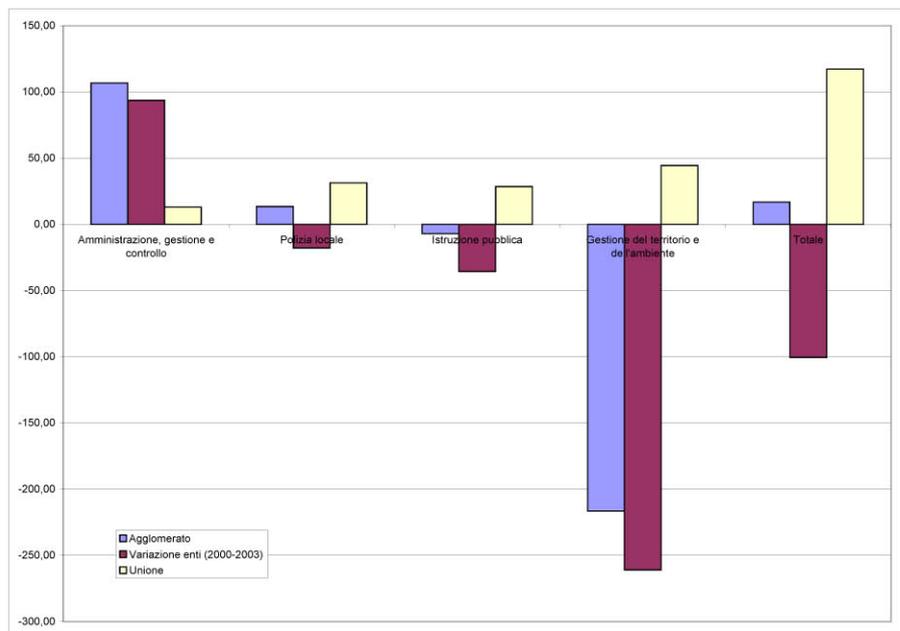
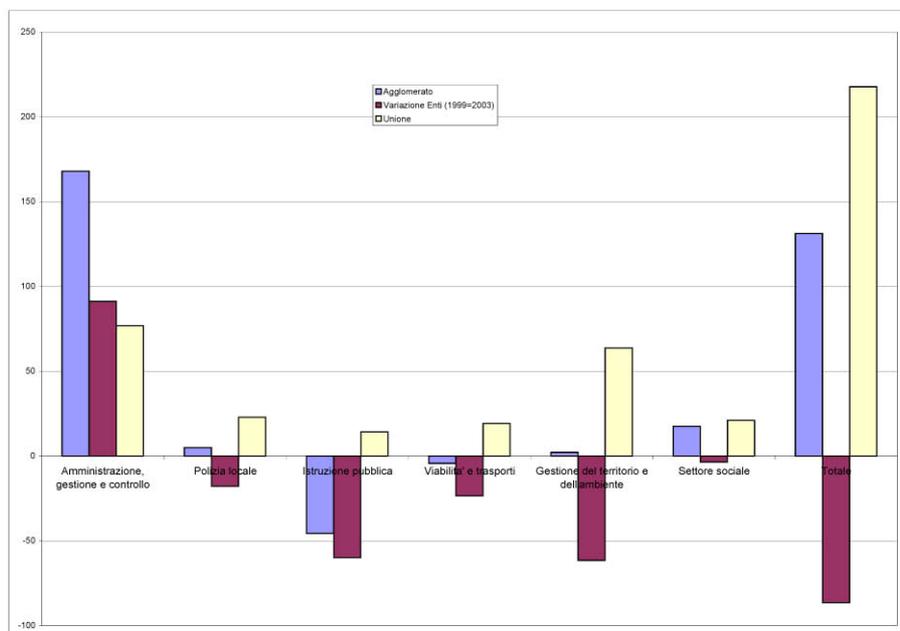


Figura 8: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Morro d'Alba e altri (valori pro capite)



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.

Figura 9: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Pian del Bruscolo (valori pro capite)

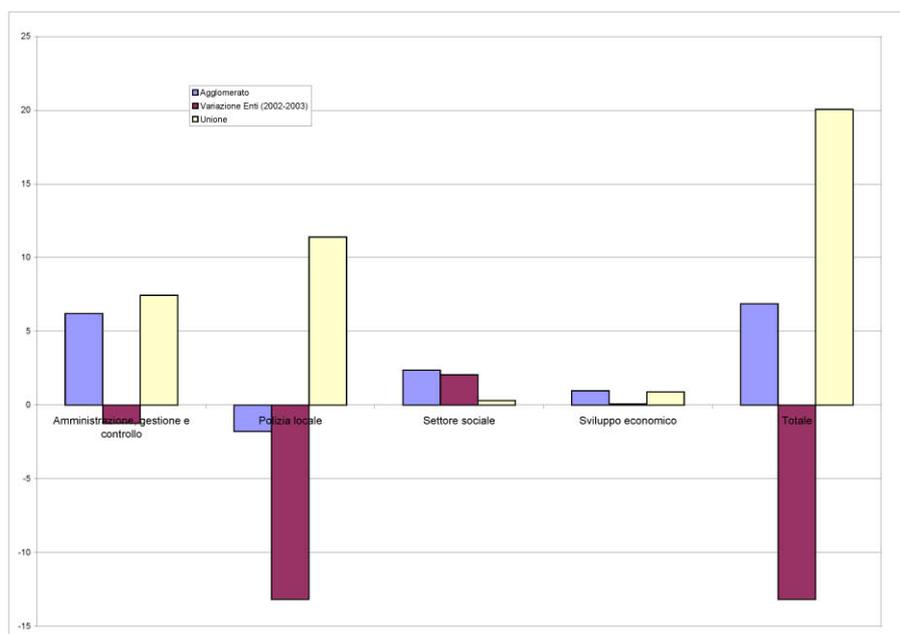
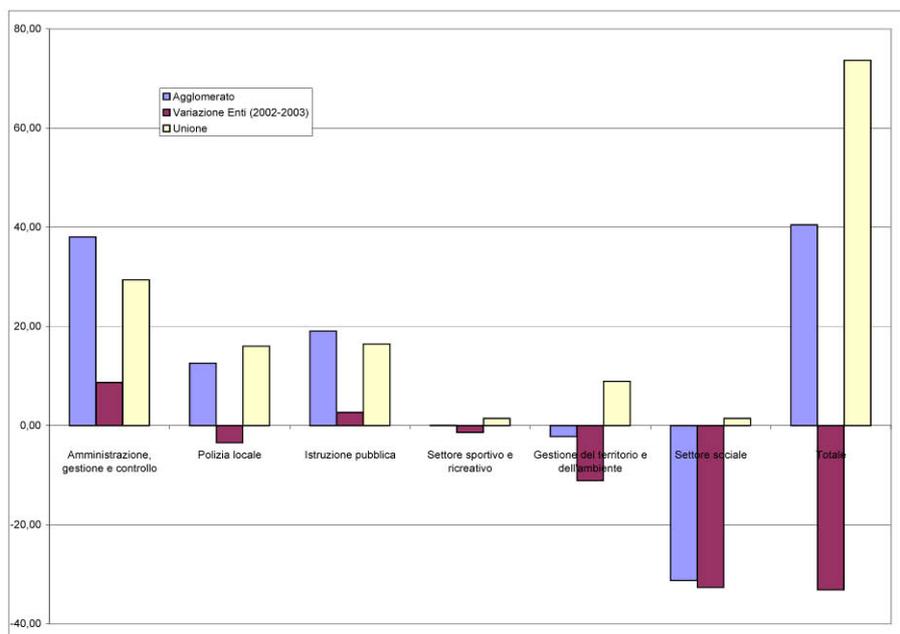


Figura 10: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Roveresca (valori pro capite)



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.

Un'altra funzione che assorbe una quota rilevante del totale delle spese effettuate dalle Unioni è la gestione del territorio e dell'ambiente. Il carico di spesa, tuttavia, sottende quasi esclusivamente il passaggio della raccolta dei rifiuti di alcuni dei Comuni associati sotto la competenza dell'Unione; meno rilevante è, infatti, l'intervento in forma associata per la gestione del territorio o per la tutela ambientale del verde. L'erogazione di questo servizio ha comportato in 3 dei 6 casi in cui vi è stato conferimento della raccolta dei rifiuti alle Unioni il trasferimento della spesa e della gestione dell'intera funzione dai Comuni alle Unioni. In questi casi, stando alle dichiarazioni degli amministratori, la gestione del servizio ha puntato molto sulla qualità e sull'introduzione di nuovi servizi come maggior frequenza della raccolta e, soprattutto, avvio della raccolta differenziata, impegni che spiegano l'aggravio di spesa evidenziato dai bilanci. Negli altri casi, l'onere di spesa delle Unioni è più limitato in quanto esse o si occupano di attività di supporto al servizio, generalmente dato in affidamento a terzi, e/o lo svolgono solo per alcuni Comuni associati⁵.

Numerose sono anche le gestioni associate avviate per assolvere ai compiti della funzione di istruzione che, oltre a comprendere le attività di gestione e manutenzione degli immobili scolastici, include la prestazione di diversi servizi attinenti l'assistenza scolastica, il trasporto e la refezione. In particolare, la gestione associata viene attivata principalmente per la realizzazione del trasporto scolastico nel tentativo di garantire che il servizio venga svolto in presenza di un numero di utenti adeguato al conseguimento di obiettivi di economicità. Nel contempo, gli amministratori ci tengono a sottolineare che la riorganizzazione di questo servizio mira a realizzare un più razionale ed organico dislocamento dei punti di raccolta degli studenti e, ove possibile, offrire una maggiore flessibilità degli orari di fruizione del servizio stesso. L'esame dei bilanci, tuttavia, non permette di cogliere questi aspetti. Ciò che emerge, invece, è che l'Unione affianca l'attività dei Comuni nella gestione del servizio e solo in un caso (Unione dell'Alta Valconca) si assiste al trasferimento dell'intera spesa dai Comuni all'Unione⁶.

Più modesta è l'entità delle risorse destinate all'intervento in ambiti funzionali diversi da quelli fin qui richiamati (ad esempio, servizi sociali, viabilità e trasporti⁷, cultura, turismo e sport). Ciò nonostante, queste iniziative non sono prive di valore in quanto realizzate soprattutto nell'ambito dei servizi meritori dal cui godimento sono spesso esclusi o razionati i cittadini dei Comuni mediopiccoli che, per assenza di risorse finanziarie, non possono procedere alla loro attivazione in misura soddisfacente.

⁵ Dati dettagliati sul confronto delle spese per questo servizio sono disponibili presso gli autori su richiesta.

⁶ Vedi nota 5.

⁷ La funzione del governo della viabilità e dei trasporti comprende l'illuminazione

Figura 11: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Valcesano (valori pro capite)

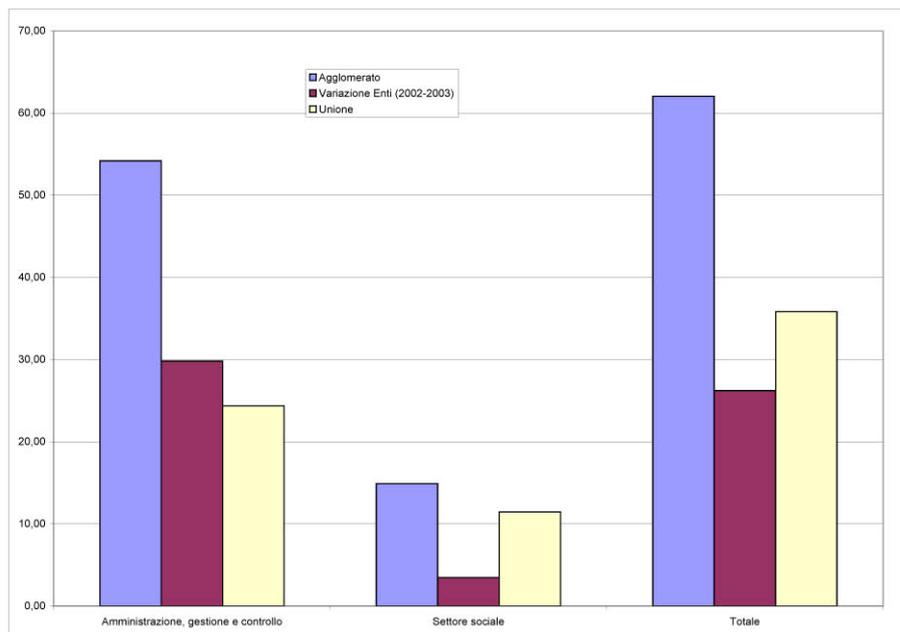
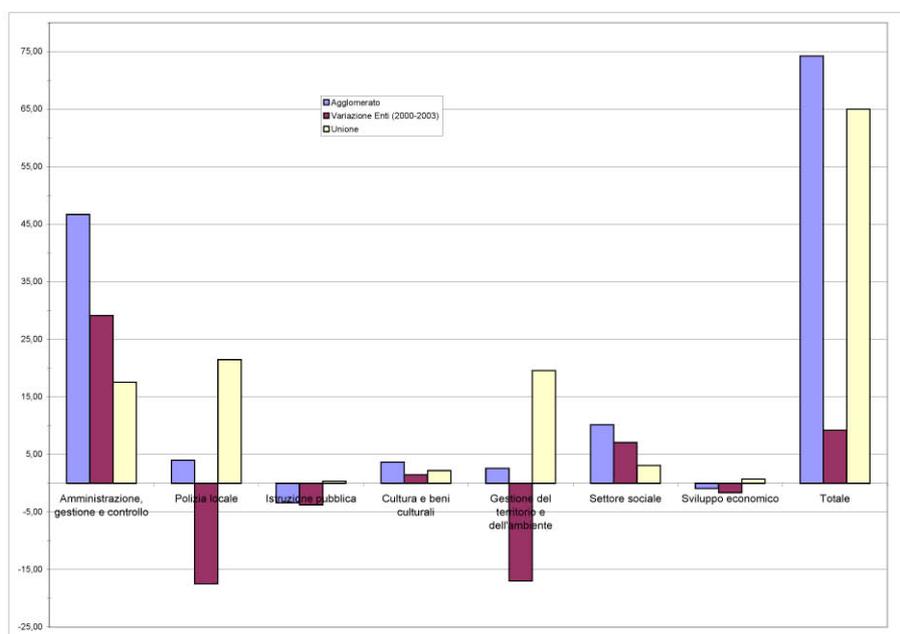


Figura 12: Variazione assoluta delle spese per funzione nel bilancio agglomerato, nei Comuni post-Unione e nell'Unione. Valdaso (valori pro capite)



Fonte: Bilanci consuntivi degli enti locali.

In tutti questi casi, l'Unione contribuisce ad ampliare la numerosità e la gamma dei servizi a disposizione dei cittadini affiancando la propria attività a quella dei Comuni associati⁸. Ma mentre nel campo della cultura, del turismo o dello sport si ha l'impressione che l'Unione si limiti principalmente a sviluppare singole iniziative piuttosto che a gestire politiche, nel campo sociale l'Unione mette in atto interventi di più ampia portata. In alcuni casi, infatti, il semplice passaggio dalla scala di utenza comunale a quella più vasta della popolazione di tutta l'Unione ha creato le condizioni di economicità adeguate perchè, ad esempio, un servizio esistente in un Comune venisse esteso, senza particolari aggravii, anche agli altri Comuni consociati (ad esempio, ciò è accaduto per le strutture di accoglienza per anziani e per i minori, tra cui gli asili nido, per la prestazione di assistenza domiciliare e per l'attivazione dei centri sociali). Per la prestazione di altri servizi alle persone (servizi di assistenza sociale ad inabili, minori, tossicodipendenti, etc), alcune Unioni sono state capaci di procedere all'assunzione di personale specializzato e di avviare nuovi servizi professionali dando un'impronta più organica e strutturata all'adempimento della funzione sociale.

pubblica, un servizio gestito da numerose Unioni. Purtroppo, dall'esame dei bilanci dell'agglomerato e dei Comuni pre e post Unione, emerge che in più casi le spese per l'illuminazione pubblica non sono contabilizzate in maniera esplicita nella voce dedicata rendendo impossibile valutare se e quali cambiamenti siano realmente intervenuti a seguito della gestione associata.

⁸Sono rari i casi in cui, post Unione, si assiste a livello agglomerato e a livello di soli Comuni di base ad una diminuzione della spesa per la funzione sociale.

4.9 Le opinioni degli amministratori sull'Unione

Nel questionario, gli amministratori sono stati invitati ad esprimere i propri pareri e le proprie valutazioni su aspetti fondamentali del fenomeno Unione, tra cui il perché si crea un'Unione, gli obiettivi perseguiti e i risultati conseguiti.

L'omogeneità delle caratteristiche territoriali, la contiguità geografica dei Comuni e una comune identità socioculturale sono i fattori considerati determinanti per la costituzione e il rafforzamento dell'Unione. Non trova conferma la presunzione che il campanilismo e il timore di perdere la propria specificità come cittadini e come ente siano di ostacolo alla realizzazione di una Unione, che anzi fonda la propria stabilità non tanto sulle differenze tra gli enti ma sulle loro affinità¹.

Tabella 12: Obiettivi e finalità perseguiti associandosi in Unione.

Fattori				
	Molto	Abbastanza	Poco	Per nulla
Qualità servizi	9	3		
Costo servizi	7	5		
Finanziamenti	6	5	1	
Numero servizi	5	6		1
Potere politico	3	1	5	3

Fonte: Questionario.

La tabella 12, riporta il peso che gli amministratori hanno attribuito ad alcuni fattori nella scelta di adesione all'Unione. Risultano molto determinanti la prospettiva di innalzare la qualità dei servizi e quella di ridurre i costi di erogazione degli stessi; di minor conto sono la possibilità di avere accesso ad ulteriori finanziamenti e la capacità di aumentare il numero di servizi erogati. Trascurabile è il peso attribuito alla possibilità di acquisire maggiore potere e peso politico degli enti nei confronti di quelli sovraordinati.

Spostando l'attenzione sui risultati conseguiti attraverso l'Unione, emerge dalla tabella 13 che molte delle aspettative degli amministratori sono state realizzate. Essi, soprattutto, si trovano concordi nel ritenere che con l'Unione si è innalzata la qualità dei servizi, realizzato risparmi nei costi di produzione e fornitura dei servizi e, nel contempo, si è potuto avere accesso ad ulteriori finanziamenti. Buoni risultati sono stati conseguiti anche con riguardo ad un più efficiente impiego delle risorse interne e ad una miglior capacità di gestione delle problematiche di ambito sovracomunale.

¹ Analoghe conclusioni emergono anche nel rapporto Anci "Le Unioni di Comuni, il vissuto dei cittadini e l'esperienza degli amministratori" (Anci Swg, 2005). A tal proposito va però precisato che nessun elemento di omogeneità della struttura economica degli enti (reddito procapite, gettito tributario, etc.) è stato giudicato rilevante per la costituzione e il rafforzamento dell'Unione. Infine, scarsamente influente appare anche l'orientamento politico dei Comuni che pure, in altri contesti, ha contribuito al fallimento di molti progetti di Unione (Busana Banterle, 2006).

Si può, infine, sottolineare che gli amministratori sono consapevoli di aver incrementato, attraverso l'Unione, il proprio peso politico nei confronti di altri soggetti pubblici: si tratta di un risultato non esplicitamente perseguito, come risulta dallo scarso peso attribuito a questo fattore nella scelta di aderire all'Unione.

Stante la positività dei risultati conseguibili con le Unioni, ci si può chiedere se il raggiungimento di questi obiettivi sia sufficiente di per sé per la creazione delle Unioni o se, invece, sia comunque determinante il sostegno economico. Per quanto l'83% dei dodici amministratori intervistati ritiene che, eventualmente, l'Unione sia da incentivare più di altre forme, solo sei di essi considera la contribuzione strettamente necessaria².

Tabella 13: Vantaggi prodotti dalla gestione associata in Unione.

La costituzione dell'Unione ha prodotto:	Unioni che hanno risposto SI	In che misura (%):		
		Poco	Medio	Molto
Innalzamento della qualità dei servizi e attività offerti	10	20,00	40,00	40,00
Risparmi nei costi di produzione e di fornitura dei servizi	10	30,00	50,00	20,00
Accesso a ulteriori finanziamenti statali o regionali per gestione e sviluppo progetti	10	20,00	50,00	30,00
Ottimizzazione nell'utilizzo delle risorse interne	9	22,22	77,78	
Reperimento di fondi comunitari e regionali	9	11,11	44,44	44,44
Gestione di problematiche di ambito sovracomunale	8	25,00	50,00	25,00
Aumento del numero dei servizi e delle attività offerti	7	28,57	57,14	14,29
Professionalizzazione e sviluppo delle competenze delle risorse umane	7	42,86	28,57	28,57
Incremento nel peso politico nei confronti di altri soggetti pubblici	7	28,57	42,86	28,57
Migliore capacità di programmazione e pianificazione strategica	7	42,86	28,57	28,57

Fonte: Questionario.

² Il tema dell'incentivazione delle Unioni è stato approfondito chiedendo agli amministratori di indicare possibili criteri da adottare per sostenere la creazione e il rafforzamento delle stesse. Le indicazioni emerse ricalcano quanto già previsto nella normativa nazionale (numero e tipo di servizi, numero di Comuni, popolazione), anche se viene auspicata un'applicazione di questi criteri più rispondente alle caratteristiche locali delle Unioni.

4.10 Osservazioni conclusive

L'esercizio dell'autonomia riconosciuta agli enti locali nella realizzazione di forme di cooperazione interistituzionale ha prodotto nelle diverse Regioni d'Italia Unioni di Comuni con caratteristiche specifiche proprie piuttosto variegate. Questa eterogeneità non è limitata agli aspetti territoriali e demografici dell'Unione, ma si estende agli elementi salienti della gestione associata riguardando la numerosità e la varietà dei servizi attivati. In generale, però, a livello nazionale vale che il numero di servizi gestiti diminuisce al crescere della dimensione media del Comune associato, dell'Unione e del numero medio di enti in Unione.

Complessivamente, la predominanza a livello nazionale di alcune tipologie di servizi associati (polizia locale, segreteria generale, assistenza e beneficenza pubblica, etc.) fa supporre che vi siano analogie nelle scelte amministrative degli enti. Ciò nonostante, se si pongono a confronto l'evidenza marchigiana con quella italiana emergono alcune interessanti caratterizzazioni. Sia nelle Marche che nel resto d'Italia prevalgono gestioni associate per l'esercizio della politica pubblica, ossia per lo svolgimento di funzioni all'interno delle quali ricomprendere servizi di natura "indispensabile", ossia servizi che anche i Comuni più piccoli sono chiamati a garantire ai propri cittadini (tra essi, ad esempio, la polizia urbana e la raccolta rifiuti). Diversamente, nelle Marche è maggiore il peso relativo delle gestioni a carattere socioculturale rispetto a quelle attinenti lo svolgimento della funzione amministrativa. In merito a questo ultimo punto, è possibile considerare l'opportunità di incentivare l'esercizio integrato di servizi di natura amministrativa e istituzionale da parte di tutte le Unioni marchigiane poichè si ritiene che la loro gestione dia risultati apprezzabili, rispetto ad obiettivi di efficienza, economicità ed efficacia, anche in ambiti dimensionali medio piccoli, quali possono essere i bacini di utenza tipici dell'Unione di Comuni nelle Marche.

L'analisi dei dati e le interviste dirette agli amministratori mettono in luce che i Comuni marchigiani sono più orientati ad ampliare il portafoglio dei servizi offerti ai cittadini e ad innalzarne la relativa qualità e puntano in misura più ridotta a svolgere un ruolo strategicopolitico in ambito sovracomunale. L'Unione appare dunque agli enti di piccole-medie dimensioni uno strumento funzionale al recupero di competitività rispetto ai Comuni più grandi. Infatti, realizzando sinergie e complementarietà tra i Comuni partner, l'Unione dà la possibilità di riorganizzare in maniera più efficace le limitate risorse (principalmente, quelle umane e finanziarie) di ciascun ente per dare risposte più soddisfacenti ad una collettività più ampia. In tal modo, l'Unione si dimostra efficace anche nell'andare incontro ad una domanda di varietà e molteplicità nella prestazione di servizi pubblici la cui richiesta proviene da un bacino di utenti che, essendo più allargato, si presenta più eterogeneo.

Stante questo quadro di fondo, non stupisce che dall'analisi dei bilanci delle Unioni e dei Comuni associati non emerge una chiara tendenza al conseguimento di significativi risparmi o al contenimento della spesa per le

funzioni delegate all'Unione. Di fatto, l'Unione é sempre piú considerata uno strumento per "fare di piú e meglio". In quest'ottica, pertanto, non costituisce un demerito il fatto che l'Unione abbia consentito di ampliare la spesa degli enti, una circostanza che nel quadro economico attuale é sempre piú difficile realizzare anche se doverosa, proprio per offrire servizi ad una categoria di cittadini, quelli dei Comuni mediopiccoli, che rischierebbero altrimenti di vedere i loro diritti di cittadinanza penalizzati.

Combinando quanto sopra con l'osservazione che i Comuni piú piccoli, associandosi, rivelano una maggior propensione all'attivazione di servizi, sono auspicabili misure di politica pubblica, mirate proprio ai Comuni piú piccoli, finalizzate alla sensibilizzazione verso le potenzialità dell'associazionismo e alla predisposizione di uffici e personale adibiti a fornire un supporto tecnico in fase di elaborazione e valutazione del progetto d'Unione. Questo tipo di interventi si rivelerebbero efficaci soprattutto nei casi in cui il limite all'associazionismo risiede principalmente nella inadeguatezza professionale delle figure direttive presenti in Comune in relazione alle competenze necessarie per disporre programmi integrati di cooperazione interistituzionale ad elevato grado di autodeterminazione e autonomia decisionale, come nel caso dell'Unione di Comuni.

Dal punto di vista delle risorse finanziarie necessarie alla realizzazione della gestione associata, non va sottovalutato il contributo rappresentato dai finanziamenti di provenienza statale, in primis, e regionali, anche se, ovviamente, la maggioranza delle entrate delle Unioni é costituita dalle quote di compartecipazione alla spesa dei Comuni partner. Con riguardo all'incentivazione da parte dei livelli di governo superiore, va qui sottolineato che essa é considerata necessaria, per quanto non sufficiente, per il rafforzamento e la valorizzazione delle esperienze giá realizzate oltre che, ovviamente, per stimolare la costituzione di nuove Unioni. Inoltre, poiché la realtà delle esperienze della cooperazione interistituzionale si presenta piuttosto variegata, ben si comprende la pressante richiesta avanzata proprio dalle rappresentanze delle organizzazioni a tutela e promozione dell'associazionismo di un sostegno alle Unioni che tenga conto delle specificità delle varie soluzioni integrate e ne valorizzi la funzione all'interno del territorio.

CAPITOLO 5 – Esempificazione su area di studio. Pratiche di copianificazione intercomunale nella bassa valle del Foglia nella Provincia di Pesaro e Urbino.

5.1 Presentazione

I progetti capaci di durare nel tempo e di produrre effetti duraturi hanno bisogno di fortuna tanto quanto di adesioni ben distribuite tra numerosi attori. Attori che si mettano realmente in gioco verso nuovi orizzonti di crescita civile e di trasformazione territoriale sostenibile.

Peraltro, nell'Italia delle cento città non stupisce che sempre più nuove candidature sorgano da territori rurali alla ricerca di uno statuto urbano dopo un lungo percorso di crescita insediativa.

La condizione di periferia industriale si è sostituita nella Bassa Valle del Foglia a quella originaria di campagna fertile e insediata, e oggi richiede e consente di pensare a nuove centralità e a nuovi modi per diventare a tutti gli effetti Città.

Città in parte da ridisegnare e da ricreare, e intanto da ascoltare nella sua vivace e multiforme compagine sociale, che è chiamata a progettare forme di cittadinanza appropriate per sé e per quelli che stanno arrivando "dal futuro".

La vicenda del distretto produttivo, nella sua fase di maturità, consegna al progetto di *Città Futura* risorse economiche e opportunità di trasformazione (ma anche una cultura del lavoro e protagonismi imprenditoriali), tali da poterne sostenere credibilmente le ambizioni.

Ambizioni di riuscire a realizzare una offerta di servizi, articolata per gamma e apprezzabile per qualità, che consenta di mettere in rete la nuova realtà urbana con Capoluoghi di antica tradizione e cultura come Pesaro e Urbino.

Ambizioni di costruire una forma urbana riconoscibile, ricucendo gli episodi insediativi più recenti e valorizzando preesistenze storiche e valori ambientali; ambizioni di ridefinire per essa nuovi spazi di aggregazione e di relazione che ne rafforzino l'identità e i valori comunitari.

Ambizioni di fare del Foglia il fiume della *Città Futura* e la prova sensibile della qualità ambientale delle sue politiche e del suo modello di assetto.

Ambizioni di contribuire al recupero di efficienza del Paese sperimentando nuovi modelli istituzionali del governo locale, nuovi moduli organizzativi, nuove pratiche sociali.

Le ambizioni come si è detto hanno bisogno di fortuna, fortuna che si accompagna (quasi) sempre ad una accorta predisposizione del percorso strategico; un percorso che la *Città Futura* ha curato con particolare attenzione.

5.1.1 L'agire pubblico tra istituzioni e società

Il progetto *Città Futura* e le esperienze di partecipazione e di comunicazione svoltesi nella Bassa Valle del Foglia rinchiudono una strategia dell'*agire pubblico* innovativa purché capace di sostenere lo sviluppo locale sotto il segno della sostenibilità, del riordino territoriale e dell'investimento sui giovani in una prospettiva di *mainstream*. Per questo viene articolato un quadro d'azione che si conclude in una insospettabile esperienza olistica.

L'esperienza vissuta nel territorio della Bassa Valle del Foglia nasce, *in primis*, come Forum delle idee, ossia come processo di riflessione di natura immateriale ispirato all'ampia libertà d'azione e di sperimentazione. Creatività responsabile, partecipazione consapevole, condivisione di conoscenze ne sono i pilastri.

Si dà libero sfogo alle proprie idee svincolandole dalle logiche esistenti purché contribuiscano ad una conciliazione sostenibile dell'esistente e dell'auspicabile. Infatti, le proposte devono accomunare territori rurali e urbani della Bassa Valle del Foglia, attività economiche agricole, industriali ed artigianali classiche e attività innovative che guardano alle nuove tecnologie e alla ricerca sviluppo. Autoctoni, migranti dal meridione e da paesi terzi, giovani ed anziani devono essere coinvolti allo stesso modo. Nella Bassa Valle del Foglia, si intrecciano tutte le molteplicità che chiedono di essere costruite.

In questo contesto di perpetuo indivenire, l'amministrazione provinciale insieme ai cinque Comuni dell'Unione scommettono sul protagonismo giovanile. I giovani meritano di avere la loro *chance* e di sfruttarla al meglio rispondendo alle esigenze di costruzione pubblica e di crescita individuale.

Nell'ottobre 2006, il Laboratorio strategico della *Città Futura* acquisisce una *mente multidisciplinare*: sono selezionati alcuni giovani professionisti-ricercatori con competenze ed esperienze: dalla pianificazione urbanistica alle scienze agrarie e geologiche, da quelle socio-economiche a quelle politiche. Dopo avere presentato il loro "piano strategico" nel luglio 2007, i giovani, insieme agli amministratori, si adoperano all'attuazione del progetto, al suo potenziamento con un maggiore coinvolgimento della società civile, e infine alla sua divulgazione a livello nazionale e internazionale.

Ad un anno dal suo avvio, l'entusiasmo per il Laboratorio strategico è sempre vivo. Inizialmente percepito come opportunità di crescita delle proprie competenze professionali, è poi diventato per i giovani un'occasione per esserne protagonisti. La forte motivazione di mettere le proprie capacità a disposizione del territorio dove si è nati e si risiede, porta a fare esperienza di cittadinanza attiva, confidando sull'autogestione, sull'ascolto, sullo sviluppo di un senso critico costruttivo, sul *team-work*. Il Laboratorio strategico diventa anche un'esperienza fondamentale di *social network*, sostenuta dalla volontà delle amministrazioni di aprirsi ai giovani.

Nel ruolo di *mentor* e osservando la nascita e la crescita del progetto da "dietro le quinte", la Provincia e le amministrazioni comunali sono riuscite ad attenuare il consueto gap che li separa dai problemi reali del territorio.

È attraverso il coinvolgimento dei giovani che il territorio si arricchisce di un capitale sociale e professionale che si adopera per pensare e *costruire* la città che vivranno in modo da proporre un modo alternativo al *fare politica*.

5.1.2 Il percorso dell'identità: rurale-urbana, esogena-endogena

Lungo la fertile vallata del Foglia è facile riconoscere l'esistenza di un insediamento residenziale e produttivo collocato a baricentro tra le città di Pesaro e Urbino, rilevante per dimensioni e potenzialità anche se privo di un consolidato e riconosciuto assetto urbanistico. La conurbazione della Bassa Valle del Foglia, si sviluppa a partire dagli anni '50 dalla "naturale" espansione urbanistica a valle degli antichi borghi medievali sorti sui colli alla destra e alla sinistra del fiume.

Quest'area suscitò sin dal Medioevo l'interesse delle nobili famiglie che s'insediarono in differenti borghi arroccati sui colli costruendo castelli. Al centro vi era la pianura, un tempo occupata quasi interamente dal Foglia, tutt'attorno i paesi: a Nord il castello di Tomba, oggi *Tavullia*, la più prossima all'influsso dei Comuni riminesi, a Sud *Monteciccardo* e a Sud-Ovest *Colbordolo*, più proiettato verso il territorio urbinato, infine al centro *Sant'Angelo in Lizzola* e *Montelabbate*, più rapidamente collegate alla città di Pesaro tramite la SP 30 (Montelabbatese).

Questi luoghi esemplificano i caratteri della nostra provincia: un variegato territorio collinare, vivacemente movimentato rispetto alla limitrofa pianura Padana, attraversato da valli fluviali che ne scandiscono il paesaggio compreso tra la fascia appenninica e il mare Adriatico.

La Provincia è suddivisa in ben 67 Comuni, ed è abitata da una popolazione di circa 370mila abitanti. Tre sono le principali città consolidate:

Pesaro (90mila ab.): porto sul fiume Foglia, città a misura d'uomo, bilanciata tra turismo e impresa, centro della musica e del mobile;

Urbino (15mila ab.): *città ideale*, splendida espressione del primo rinascimento italiano e Patrimonio mondiale dell' UNESCO;

Fano (60mila ab.): terza città delle Marche per numero di abitanti (dopo Ancona e Pesaro), cerniera sulla via consolare Flaminia proveniente da Roma che qui piega ad angolo retto per salire lungo la costa adriatica.

I cinque Comuni della Bassa Valle del Foglia, oggi riuniti nell'Unione dei Comuni Pian del Bruscolo, formano un territorio di circa 130 chilometri quadrati con una popolazione pari a quasi 30mila abitanti. È un'area che ha saputo risollevarsi dalle ferite della guerra e della Linea Gotica che l'attraversava, per poi svilupparsi enormemente grazie alla tenacia e all'operosità dei suoi abitanti, che proprio in quegli anni hanno dato vita alle prime industrie.

Oggi l'agglomerato a valle conta elevate attività commerciali, imprese e industrie concentrate prevalentemente nei distretti del mobile e delle macchine per la lavorazione del legno. Si tratta di fulcri strategici produttivi il cui indotto è equiparabile a quello della città di Pesaro, nonostante una popolazione tre volte inferiore. Tale area gode di una accelerata dinamica demografica,

caratterizzata da una componente di popolazione molto giovane (se paragonata a quella pesarese) con un tasso di disoccupazione molto basso (4,5% contro il 5,4% del capoluogo)¹. Il territorio dell'Unione si sta di conseguenza evolvendo da zona di transito tra Pesaro e Urbino a luogo di ricezione, anche in virtù dello straordinario patrimonio paesaggistico, architettonico e di tradizioni. Proprio in questo luogo, che potrebbe già essere considerato la terza città della Provincia per numero di abitanti, nasce l'idea della *Città Futura*, idea che affonda le sue radici su un terreno fertile anche dal punto di vista delle amministrazioni che in una felice intesa pongono, sin dagli anni '70, le basi del processo di unificazione. Il Piano Intercomunale approvato nel 1969 dal Comune di Pesaro insieme ai Comuni di Colbordolo, Sant'Angelo in Lizzola, Tavullia e Montelabbate rappresenta un primo segnale di ricerca di un equilibrio territoriale proponendosi di "capovolgere le tendenze naturali alla concentrazione di uomini e risorse sulla fascia costiera, con il conseguente spopolamento dell'entroterra, attraverso un massiccio reinsediamento di strutture produttive e di centri di servizio, nell'interno"². Negli anni immediatamente successivi questa tendenza si accompagna ad una visione rinnovata del progetto urbano. Il progetto di una *città nuova*, come la chiama allora il sindaco Marcello Stefanini, prefigura un'idea di rapporto tra gestione e progettazione che si esplicita nella nascita di un *luogo collettivo* in cui i progettisti ed i tecnici delle amministrazioni possano lavorare assieme. La vicenda del *Laboratorio Urbanistico dell'Associazione Intercomunale Pesarese*, costituito nel 1977 con i progettisti del Gruppo Architettura di Venezia, porta alla stesura di ben 15 Piani di Recupero nei Centri storici dell'Intercomunale e ad un Piano d'insieme per Pian del Bruscolo con il progetto del primo complesso scolastico. Questa esperienza "*rappresenta un'invenzione istituzionale rispetto alla normale conduzione urbanistica delle amministrazioni del periodo. Praticamente unica, se si eccettua l'opera di Giancarlo De Carlo nella vicina Urbino*"³.

¹Dati ISTAT 2001, cfr. CAIRE-Urbanistica (a cura di), *La costruzione del processo comunicativo e partecipativo. Programma di attività per l'ascolto sociale della Città Futura*, settembre 2007, p. 22

² R.Panella, *L'attuazione del progetto urbano*, in "Casabella", n. 456, XLIV, 1980, p. 24 e ssgg.

³ P.V. Dell'Aira, *La lezione di Pesaro, Roma e Città di Castello*, in R. Panella e R. Bocchi (a cura di), *Per la città. Architetture, piani, ricerche*, Gangemi Editore, Roma 2005, p. 94 e ssgg.

5.1.3 La città che ci sarà: senza le mura-per confini la natura

Già dagli anni '60 il territorio della Bassa Val Foglia era oggetto di studio nella sua dimensione intercomunale. I primi schemi di Piano Regolatore Intercomunale comprendevano con il Comune di Pesaro, i territori di quattro Comuni dell'Unione Pian del Bruscolo, e già ipotizzavano la riorganizzazione di questo territorio mediante il rafforzamento dei centri createsi lungo il fiume Foglia, una nuova polarità urbana grazie ad una maggior concentrazione dei servizi a favore dei Comuni dell'entroterra pesarese. Nel 1969 il Comune di Pesaro adotta il primo Piano Intercomunale realizzato nelle Marche, approvato dalla Regione nel 1973 per i Comuni di Pesaro, Colbordolo, Montelabbate, Sant'Angelo in Lizzola e Tavullia.

Considerando ormai esaurita tale esperienza di piano, sarà il Piano Territoriale di Coordinamento della Provincia di Pesaro e Urbino (2000) che, identificando il contesto della Bassa Val Foglia come un'area "da assoggettare ad iniziative concertate di programmazione o di copianificazione", pone la premessa per una riqualificazione urbanistica ed ambientale di un territorio rinnovato comprendente i cinque Comuni e soggetto alla formazione di nuove conurbazioni, alle quali è lo stesso sviluppo socio-economico ha conferire di fatto una nuova polarità di rilievo intercomunale.

Nasce l'*Unione dei Comuni del Pian del Bruscolo* per meglio incentivare forme di collaborazione tra i cinque Comuni. Si tratta di un avanzamento rispetto al *Consorzio Intercomunale*, nato nel 1979 per la gestione della scuola media e dell'attività sportiva. Si avverte infatti l'esigenza di una stretta collaborazione per una sempre più corretta gestione comune dei servizi: dalla scuola alla polizia municipale, dagli impianti sportivi allo Sportello Unico per le Attività Produttive, data la presenza di un'area industriale capace di interferire sulla vita di ogni singolo Comune.

L'Unione dei Comuni è il passo intermedio per consentire di progettare lo sviluppo del territorio nella sua dimensione sociale, economica e culturale attraverso un sistema di servizi degno di una città.

Con la sottoscrizione del *protocollo d'intesa* (Monteciccardo, 28 maggio 2003) "per costruire insieme la *Città Futura*" vengono indicati gli "obiettivi per lo sviluppo di strategie del territorio dell'Unione dei Comuni della Bassa Val Foglia". Non solo le cinque amministrazioni comunali assieme alla Provincia di Pesaro e Urbino dichiarano il loro impegno all'attivazione di studi sulle problematiche sociali ed economiche del territorio, ma i firmatari esprimono, attraverso uno strumento strategico, una volontà politica condivisa assumendosi precise responsabilità.

In pratica si manifesta la volontà di dare seguito:

- alla "proposta di Documento programmatico per lo studio della *Città Futura* della Bassa Valle del Foglia" (Luglio 2000) che mirava alla razionalizzazione dello sviluppo urbanistico-territoriale della vallata del fiume Foglia attraverso "iniziative concertate di programmazione o copianificazione per la definizione di un disegno strutturale di riferimento

- per l'azione pianificatoria dei singoli Comuni", come già il Piano Territoriale di Coordinamento, di fatto, indicava;
- ai primi "schemi di riferimento per la riqualificazione della Bassa Valle del Foglia" (Settembre 2001), si tratta di schemi metaprogettuali di riferimento relativamente al "Sistema del Verde, delle Aree Strategiche e delle piste ciclopedonali" e al "Sistema della viabilità veicolare" che fissassero punti di riferimento sovracomunali. Dalla mosaicatura degli strumenti urbanistici comunali vigenti e adottati dai cinque Comuni emergeva infatti la mancanza di un coordinamento strategico alla scala intercomunale (che da sempre si sottolineava invano);
 - al "Piano di Sviluppo Ecosostenibile" approvato dalla Provincia nel Luglio 2002 che, fra gli obiettivi principali, sottolinea quello di "stimolare forme di coordinamento intercomunale finalizzate a migliorare complessivamente i livelli qualitativi degli aspetti urbanistici, ambientali, sociali ed economici dei nostri centri e del territorio in generale".

Successivamente alla firma del *protocollo d'intesa*, viene così redatto il "Programma di lavoro per il progetto della *Città Futura*" (Luglio 2003), che prevede la costituzione di un Comitato Urbanistico Consultivo e la Costituzione di un Ufficio Tecnico Urbanistico Territoriale dell'Unione, quindi la costituzione di un Gruppo di Lavoro Operativo.

Nel 2004 viene elaborato il Programma ambientale di sviluppo sostenibile del distretto pesarese (PASSO DP 2004) che fornirà un importante contributo tecnico alle idee elaborate per la costruzione di scenari sviluppati nell'esperienza di quello che sarà il *Laboratorio strategico di Città Futura*.

PASSO infatti affronta ben cinque tematiche relative al distretto pesarese, tra cui la riqualificazione urbanistica-insediativa dei territori dell'Unione (Obiettivo 5) attraverso uno studio sulla dotazione degli spazi pubblici per fare della *città pubblica* la "protagonista delle politiche urbane per una nuova polarizzazione dell'offerta di servizi che riscatti una condizione di periferia arricchendo un territorio di opzioni insediative".

Gli obiettivi del progetto PASSO vengono definiti assieme alla Regione Marche attraverso l'Agenda Regionale Strategica per lo Sviluppo Territoriale Locale (ARSTEL). L'Agenda Regionale si pone come strumento di governo del territorio capace di far convergere differenti politiche e azioni per lo sviluppo locale in una visione condivisa del *futuro* di quel territorio. Viene inoltre concepita per favorire una miglior integrazione e sussidiarietà verticale del sistema istituzionale finalizzata sia a razionalizzare al meglio le risorse finanziarie, regionali e comunitarie, migliorando il rendimento degli investimenti pubblici, sia a mettere in coerenza programmatica la varietà di azioni locali di sviluppo in un territorio. La creazione del Laboratorio strategico è formato da giovani ricercatori e professionisti, con una preferenza rivolta ai residenti nei Comuni dell'Unione.

I Sindaci dell'Unione, il Presidente della Provincia e i responsabili del progetto, attraverso la definizione delle linee guida e degli indirizzi operativi permettono al gruppo, di dare il via al "Laboratorio strategico della *Città Futura* del Pian del

Bruscolo". Dall'ottobre 2006 fino al 30 giugno 2007, la sede del Laboratorio strategico, collocata nel cuore di *Città Futura*, diventa punto di incontro e di confronto tra i ragazzi e i coordinatori per elaborare una proposta di suggestioni progettuali. Il 20 Luglio 2007, durante una assemblea pubblica tenutasi nella Piazza dei Quartieri di Montecchio, Comune di Sant'Angelo in Lizzola, il lavoro svolto viene illustrato alla cittadinanza.

"Cinque Comuni una sola città" è stato un po' il *leitmotiv* di tutto questo percorso partito con l'impegno di avviare una pianificazione strategica della *Città Futura* che benefici delle ricchezze di una vera e propria città e di un territorio con un grande valore economico, storico e paesaggistico. L'idea del Comune unico ha radici lontane, probabilmente aiutata dalla realtà politica, omogenea e di lunga durata. La condivisione degli obiettivi e la volontà di risolvere i problemi è alla base di questa esperienza di Laboratorio, punto di partenza fondamentale per avviare la costruzione di quel processo comunicativo e partecipativo capace di *disegnare* e realizzare la *Città Futura*.

5.1.4 Il progetto

Riqualificare il tessuto urbano, privilegiando le aree pedonali, i percorsi ciclabili e i parchi attrezzati. Potenziare i servizi in una logica, sempre più opportuna, di decentramento di quelle zone cittadine che, per la loro collocazione, risultano meno centrali, ma non per questo meno importanti.

Riqualificare il fiume Foglia affinché diventi elemento centrale del paesaggio collinare dell'Unione dei Comuni.

Definire e attivare azioni di ascolto sociale per comprendere le dinamiche socio-economiche in atto nel territorio.

Promuovere e progettare modalità e strumenti innovativi per la comunicazione al fine di agevolare e semplificare i processi comunicativi tra le amministrazioni e i cittadini.

Sono questi gli obiettivi che il Laboratorio strategico della *Città Futura* ha posto al centro del proprio progetto. Strategie, appunto, che mirano dritte al traguardo: far sì che l'area della Bassa Valle del Foglia, in cui si trovano dislocati ben cinque Comuni (Colbordolo, Monteciccardo, Montelabbate, Sant'Angelo in Lizzola, Tavullia) tra i più significativi in termini di densità demografica e sviluppo economico dell'intero territorio di Pesaro e Urbino, e già accorpatis nell'Unione dei Comuni di Pian del Bruscolo, diventi una vera e propria città. La *Città Futura*.

5.1.5 Progetto Ascolto: la costruzione del processo comunicativo e partecipativo, programma di attività per l'ascolto sociale della Città Futura

La costruzione del progetto futuro di una Comunità richiede una piena conoscenza delle dinamiche sociali ed economiche in atto nel territorio, dinamiche che spesso sono però di difficile percezione per la grande complessità dei fattori in gioco (struttura ed evoluzione della popolazione, fenomeni di immigrazione ed emigrazione, stato e sviluppo del tessuto produttivo locale, morfologia del territorio e stato ambientale).

Per monitorare questi fattori e quindi individuare e prevedere con maggior precisione i bisogni presenti e futuri della Comunità locale, l'Unione ha così previsto di attivare un sistema di ascolto e partecipazione dove ogni cittadino potesse farsi portavoce delle proprie idee e così contribuire attivamente allo sviluppo futuro del territorio.

L'attività di ascolto della Comunità locale costituisce così un'importante opportunità per allargare il processo decisionale a chi vive e opera quotidianamente nel territorio -cittadini, associazioni, professionisti, imprenditori e per cercare di promuovere più intense relazioni sociali e nuove forme di responsabilizzazione e di cittadinanza.

L'obiettivo del Progetto ascolto diventa quindi quello di:

- svolgere una prima ricognizione sui temi direttamente o indirettamente coinvolti nell'azione del Laboratorio strategico;
- identificare i soggetti della società civile e i principali portatori d'interesse;
- individuare le criticità percepite dalla Comunità locale e mappare i luoghi nei quali le criticità si manifestano;
- sollecitare il confronto tra le diverse prospettive interpretative e valutative presenti nella visione dei diversi attori e promuoverne la convergenza verso un sistema di obiettivi condivisi;
- favorire una migliore comprensione delle politiche del territorio, ponendole in diretto rapporto con le istanze e le criticità espresse dalla comunità locale, promuovendo così un ambiente sociale più consapevole e favorevole nei riguardi del Laboratorio strategico.

5.1.6 Progetto Città Futura: la costruzione del piano strategico dei servizi e nuove strategie di riqualificazione ambientale

L'area della Bassa Valle del Foglia presenta oggi numerose incongruenze tra i reciproci sistemi pianificatori e di conseguenza anche tra i reciproci impianti urbani. Sono evidenti le numerose difficoltà avute nel portare a compimento lo sviluppo di un'area che ha grandi potenzialità e risorse economiche, ma che rimane bloccata dalle sue inevitabili divisioni interne e dal mancato coordinamento nelle scelte strategiche per la gestione dell'intero territorio.

Il primo passo che il progetto per la *Città Futura* si propone di fare è quello che prevede l'omogeneizzazione della pianificazione del territorio, pensato come unico ed appartenente ad una sola, futuribile amministrazione.

Di conseguenza, si è cercato di fare convergere tutte le scelte nella direzione che porti alla formazione di una vera città con una dimensione propria, che scaturisca dalla fusione degli attuali e divisi aggregati urbani e fondata sui punti di forza di questo territorio, come il settore produttivo, la risorsa Fiume Foglia e la forte connotazione paesaggistica offerta dalla "cornice" collinare.

Lo scenario che viene presentato a fine progetto quindi, è quello della *Città Futura*.

Una città che ha trovato la propria identità culturale e urbanistica nella fusione dei cinque territori e di cinque amministrazioni tra loro omogenei, compatibili e talvolta complementari.

La *Città Futura* sarà una città innovativa con un proprio assetto urbanistico, sarà dotata di un "centro storico contemporaneo" che diventerà il centro della città ma anche della socialità, della cultura, del commercio e dello svago.

Grande importanza viene data al *sistema-mobilità* che dovrà essere di tipo sostenibile e sarà composto da una rete di percorsi ciclo pedonali ospitati dalle sponde dei principali corsi d'acqua, uno su tutti il fiume Foglia, che si innerveranno nel territorio permettendo una accessibilità particolarmente efficace.

Un altro aspetto della mobilità sostenibile è rappresentato dalla metropolitana di superficie tecnologica che permetterà un alleggerimento del trasporto su gomma e un miglioramento del sistema dei trasporti pubblici e merceologici.

Altro tema di cui si è occupato il progetto è quello della dotazione dei servizi. Nello specifico vengono previsti 4 grandi poli posizionati in altrettanti punti strategici in modo da condizionare le linee di sviluppo della nuova città. I 4 poli conterranno scuole, attrezzature sportive, spazi dedicati al commercio, alla cultura, allo svago, alla ricettività e alla ristorazione nonché tutti quei servizi primari necessari a *Città Futura*, come la nuova caserma, il poliambulatorio...

La dotazione dei servizi sarà garantita, attraverso opportuni decentramenti, anche a quelle parti di città che per la loro posizione risultano meno centrali.

Il progetto inoltre, prevede la riqualificazione sostanziale del tessuto urbano mediante la pedonalizzazione delle aree centrali, lo studio di un nuovo arredo urbano, la realizzazione di parchi attrezzati e di corridoi ecologici che permettono alla città di accedere al fiume Foglia.

Anche in questo caso, ad esclusione dei servizi primari tipici, si è cercato di porre particolare attenzione verso l'innovazione e la funzionalità di alcuni servizi dedicati a diverse categorie sociali e produttive che potessero occuparsi di ricerca, formazione, promozione e sviluppo, attività che in un'area dalla forte vocazione imprenditoriale possano diventare particolarmente efficaci (vedi Campus Tecnologico).

Ultimo grande tema affrontato è quello del verde, in particolare del fiume Foglia, punto focale dell'intera area; elemento di collegamento ma anche di divisione, il fiume, sia per il ruolo che ha nel territorio, sia per il suo valore paesaggistico (potenziale), sia per la funzione di *trait-d'union* tra diversi aggregati urbani, diventa la "chiave di volta" dell'intero progetto.

Il Foglia si pone come elemento centrale del paesaggio collinare dell'Unione dei Comuni nonché l'indispensabile motore di rigenerazione biologica di tutto il sistema della vita del nostro territorio.

Il Master Plan del fiume riepiloga le 10 aree strategiche rilevanti per il recupero del rapporto fiume-territorio. Le principali aree strategiche riguardano i seguenti ambiti:

- l'area di Pontevecchio (a monte di *Città Futura*) con il recupero del complesso storico testimoniale del mulino sul Foglia (quadrante F1);
- le fasce di ricucitura ambientale e insediativa dell'area centrale di Montecchio (quadrante F5, F6, F7, F8);
- le aree libere poste nella riva sinistra del foglia nei pressi della chiusa di Ginestreto (quadrante F10).

Queste aree oltre ad avere caratteri di pregio ambientale possono essere considerate come nuovi "portali di accesso al fiume" per il sistema degli insediamenti residenziali e produttivi.

Altro aspetto affrontato riguarda lo stato ecologico ed ambientale del fiume Foglia. I dati rilevati nei punti di campionamento mostrano uno stato ambientale *sufficiente* mentre l'idoneità alla vita dei pesci (parametro da sempre utilizzato nello studio della qualità delle acque) ricade nella classe intermedia, classe ancora lontana dagli obiettivi comunitari che prevedono il raggiungimento di una qualità *buona* da raggiungere entro il 2016.

Recuperare il *sistema-fiume* significa prevedere e attuare una serie di interventi atti a migliorare la qualità dell'acqua e la riqualificazione delle sponde. Infine tramite l'utilizzo di apprestamenti e strutture adeguati per ospitare attività di tipo sportivo, culturale e di svago, arriviamo ad ottenere una antropizzazione delle sponde ripristinando in questo modo l'antico rapporto tra città e fiume

5.1.7 Progetto Comunicazione: plastico fisico-multimediale per la Città Futura

Il Progetto comunicazione prevede la realizzazione di strumenti idonei ad agevolare e semplificare i processi comunicativi tra l'amministrazione e i suoi cittadini.

Allo stato attuale il Progetto comunicazione, è orientato alla realizzazione di un plastico orografico tridimensionale-multimediale, ossia di uno strumento operativo costituito da due parti:

- un plastico che riproduce l'orografia del territorio e in cui sono proiettati gli elementi d'interesse del progetto *Città Futura*;
- uno schermo verticale in cui sono proiettati gli approfondimenti e le informazioni complementari delle aree evidenziate nel plastico.

In questo modo, sarà così possibile mettere a disposizione della Comunità un sistema che sia in grado di comunicare, spiegare, contestualizzare e verificare i progetti riguardanti tutto il territorio dei cinque Comuni:

- i Piani urbanistici attuativi;
- la Struttura del sistema idrico e della gestione delle risorse idriche (ciclo integrale delle acque, regime idraulico di fiumi, torrenti...);
- la valutazione delle aree d'inquinamento atmosferico;
- il sistema del verde urbano territoriale e le piste ciclo-pedonali;
- il sistema della viabilità e dei trasporti;
- il sistema delle aree produttive, direzionali e commerciali;
- il sistema della residenza, dei Servizi Sociali e del Tempo Libero (scuole, biblioteche, strutture socio-sanitarie ed assistenziali, strutture pubblico amministrative, impianti sportivi, etc.);
- la dotazione di spazi pubblici (centri civici, luoghi di culto, centri di aggregazione, sale polivalenti);
- il sistema del Turismo;
- il sistema dei Poli Centrali e delle aree strategiche;
- i piani preventivi e di sicurezza (Protezione Civile).

5.2 Analisi: accertamento dei dati relativi a servizi e spazi pubblici

Il lavoro si è basato essenzialmente sulla ricerca ed organizzazione di dati pertanto si è impostata una metodologia di raccolta e verifica degli stessi organizzata nelle seguenti fasi.

5.2.1 Verifica presso gli Enti delle informazioni disponibili.

La prima fase dello studio si è concentrata sugli incontri con le P.A. interessate al fine di verificare le banche dati disponibili e, attraverso interviste con interlocutori privilegiati, lo stato di attuazione delle previsioni urbanistiche interessanti l'oggetto dello studio (aree pubbliche). Oltre ai Comuni interessati è stata coinvolta la Provincia di Pesaro che ha fornito in particolare il supporto cartografico e gli elementi previsti nel capitolato. A tutti i Comuni è stata richiesta preventivamente agli incontri, copia del PRG vigente anche su supporto informatico e lo stato patrimoniale dell'Ente. Per la quasi totalità dei casi abbiamo riscontrato l'indisponibilità di una copia informatizzata del PRG aspetto che ha compromesso in larga parte lo svolgimento dello studio anche alla luce dell'esigua tempistica prevista dall'incarico. A ciò si è infatti dovuto sopperire attraverso la digitalizzazione dei poligoni ed elementi oggetto di studio aspetto che ovviamente comporta una non perfetta sovrapposizione. Si vuole rimarcare quest'aspetto in quanto, anche alla luce del fatto che i PRG dei Comuni dell'Unione sono stati redatti in modo omogeneo e dallo stesso Studio, si sarebbe potuto disporre di un tematismo, quale la mosaicatura dei PRG, preciso e soprattutto coordinato tra le diverse realtà territoriali. Altro aspetto che ha incrementato la difficoltà di svolgimento dello studio è stata l'indisponibilità dei dati patrimoniali dei Comuni che non sono stati forniti. A ciò si è tentato di sopperire attraverso una misura catastale eseguita sui terreni e sugli immobili per verificare le diverse proprietà pubbliche ed in parte attraverso i colloqui con i tecnici comunali che ci hanno indicato lo stato di fatto ed in corso di realizzazione a prescindere dall'attuale presa in carico delle stesse aree da parte dell'Ente Pubblico. In altri termini si è fatto riferimento alle esperienze dirette dei tecnici che hanno quindi individuato sulle cartografie cartacee le aree già di utilizzo pubblico e quelle che lo diverranno nel breve periodo. Attraverso questo confronto si sono quindi anche evidenziate le situazioni previste nei PRG ma di cui non sono prospettabili tempi di attuazione ed in taluni casi neppure l'eventuale stessa realizzazione. Appare evidente che se fosse stato disponibile il mosaico dei PRG, questo dato sarebbe stato immediatamente evidente e rappresentabile attraverso un semplice confronto dei tematismi rilevati. Altra difficoltà incontrata riguarda la sovrapposizione dei dati catastali, aspetto notoriamente difficoltoso per la mancanza di elementi comuni ma in questo caso ulteriormente aggravata

dalla mancanza di basi vettorializzate. L'unico dato disponibile e fornito dalla Provincia riguardava infatti fogli catastali in formato raster georeferenziati ma non appartenenti al NCTU quindi di bassa qualità e non aggiornate. Anche in questo caso si è provveduto alla digitalizzazione di alcuni tematismi ed in particolare delle aree demaniali. L'elenco di queste problematiche vuole evidenziare innanzitutto la difficoltà operativa incontrata nello svolgimento dello Studio, ma anche la natura e qualità dei dati disponibili che implicano ovviamente una ricaduta anche sull'esito finale dell'indagine. Appare evidente che la disponibilità di dati vettoriali inerenti i PRG, dei maggiori progetti e del catasto, avrebbero consentito di confezionare in tempi adeguati a quelli contrattuali, un vero e proprio SIT interrogabile in modo efficace ed in grado di fornire utili e precise indicazioni per l'attività di pianificazione auspicata. Una prima considerazione che emerge è quindi la necessità di fornire l'Unione dei Comuni di uno strumento conoscitivo con la funzione principale di raccogliere, coordinare ed aggiornare le informazioni territoriali. In tal senso sarebbe inizialmente sufficiente che presso tale organismo fossero depositate le basi cartografiche ed i tematismi già prodotti dagli Enti sovraordinati e dagli stessi comuni attraverso l'informatizzazione dei PRG. In sintesi, mentre ai singoli Comuni rimarrebbe intatta l'operatività gestionale e di attuazione delle previsioni urbanistiche, si potrebbe affiancare un servizio cui demandare il compito di mantenere aggiornate le informazioni e relative cartografie.

5.2.2 Realizzazione della base cartografica.

Tornando invece alla metodologia di indagine, nonostante le difficoltà sopra descritte si è impostata una base cartografica in ambiente arcview anche attraverso la trasformazione della cartografia di base presente presso la Provincia in formato dwg. Ciò ha consentito di ottenere una carta tematica di maggiore leggibilità e con riferimenti topografici e territoriali più evidenti. Su questa base sono state quindi riportati i perimetri delle aree pubbliche come da PRG distinguendole tra attuate ed in corso di attuazione che per i fini dello studio possono essere assimilate. Analogamente si è provveduto per gli edifici pubblici precisando che per entrambe le categorie sono state tenute in considerazione solo gli immobili che abbiano un effettivo utilizzo pubblico. Ad esempio non sono state censiti gli alloggi ERP in quanto seppure di proprietà comunali, si tratta di beni che hanno un utilizzo "esclusivo". Diversamente, sono stati censiti tutti i plessi scolastici così come le aree sportive anche se spesso presentano modalità specifiche per la gestione degli accessi. Logicamente si è posta una maggiore attenzione sul sistema delle aree verdi in quanto rappresentano per eccellenza i soli spazi aperti che possano essere fruiti liberamente e comunque alla proprietà pubbliche presenti lungo le aste fluviali e principali sistemi di collegamento tra i diversi comuni. Per la delimitazione delle aree demaniali si è invece fatto ricorso ai

limiti catastali che sono stati ridigitalizzati ottenendo un'individuazione del demanio fluviale oltre ad eventuali particelle catastali sempre riconducibili alla medesima proprietà. In quest'ultimo caso si sono evidenziate anche le superfici oggetto di concessione al fine di verificare e valutarne la potenziale disponibilità.

5.2.3 Verifica dei dati

Si tratta di una fase in cui le informazioni raccolte presso gli uffici comunali sono state confrontate con i riscontri in campo (schedatura delle aree con documentazione fotografica) e con i dati catastali (elenchi desunti dalle visure catastali). Il confronto ha consentito di verificare la corrispondenza dei limiti ed ubicazione delle aree ma soprattutto constatarne l'attuale utilizzo e stato.

L'analisi, come precedentemente esposto, si è svolta attraverso una ricognizione sistematica delle aree pubbliche esistenti effettuata attraverso il confronto fra gli strumenti urbanistici vigenti (i P.R.G. dei Comuni di Pesaro, S. Angelo in Lizza, Montelabbate, Tavullia, Colbordolo e Monteciccardo) e lo stato patrimoniale dei diversi Enti Amministrativi (situazione catastale). Un primo dato oggettivo rilevato consiste nella scarsa corrispondenza fra i beni immobili accatastrati di proprietà comunale e le aree pubbliche perimetrare nei piani regolatori. Ad essa si associa una generalizzata carenza di conoscenza da parte degli stessi enti del loro stato patrimoniale: un catasto scarsamente aggiornato ed ancora prettamente cartaceo non hanno aiutato nelle operazioni di ricognizione. Partendo da questi presupposti, l'analisi è stata soprattutto cognitiva e legata alle informazioni visive raccolte sul campo, comparate a quelle forniteci oralmente dai responsabili tecnici delle varie Amministrazioni comunali. Lo stato del materiale cartografico su cui si è operato è stato quasi esclusivamente cartaceo: ci si riferisce ai piani regolatori, di cui la maggioranza dei Comuni oggetto di indagine non dispone se non in formato esclusivamente stampabile (plot.file o raster) in quanto redatti da progettisti esterni alle Amministrazioni. Come base per la digitalizzazione delle aree rilevate si è adoperato il supporto raster catastale con la sovrapposizione delle relative tavole della Carta Tecnica Regionale in rapporto 1:10.000 forniteci in formato vettoriale. Il rilievo operato sul campo ha convalidato lo stato delle aree individuate in cartografia, fornendo ulteriori indicazioni anche sul loro attuale utilizzo.

Risultati

Dall'analisi effettuata si delinea un quadro intercomunale così articolato:

- Molto elevata è la dotazione di attrezzature sportive, talune di ambito non solo locale ma dedicate ad un bacino di utenza molto più ampio. In particolare numerosi sono i campi sportivi e le bocciofile collocati nell'ambito dei vari centri abitati, anche al di fuori dei capoluoghi dei diversi Comuni. Altrettanti sono i campi da gioco con valenza calcetto-

pallacanestro, spesse volte parte di complessi parrocchiali. Lo standard di queste strutture è mediamente elevato, sia per originaria realizzazione che per stato manutentivo.

- Le aree verdi, da intendersi come giardini ed aree pubbliche attrezzate, sono concentrate nei centri abitati maggiori come Pesaro, Montecchio e le frazioni di Bottega e Morciola del Comune di Colbordolo. Altre aree, specie quelle legate a recenti lottizzazioni industriali, si connotano come semplici ritagli verdi, nella migliore delle ipotesi dotati di alberi in buono stato vegetativo (in particolare *Quercus pubescens*).

- Le attrezzature scolastiche sono equamente distribuite sul territorio dell'Unione dei Comuni. Per ogni centro abitato sono presenti scuole materne, mentre quelle elementari si collocano negli agglomerati maggiori, così come le scuole medie inferiori. I distretti scolastici per l'istruzione media superiore si collocano esclusivamente nel Comune di Pesaro. Gli edifici, soprattutto nei centri minori, sono estremamente recenti e quasi sempre contigui ad attrezzature sportive.

- Gli altri fabbricati a destinazione pubblica sono fondamentalmente:

1. le sedi dei Municipi e loro delegazioni,
2. le parrocchie,
3. le palestre,
4. altri edifici, un tempo con funzioni diverse, ora destinati ad attività culturali e ricreative.

Le previsioni dei piani per la realizzazione di nuove strutture pubbliche riguardano essenzialmente il soddisfacimento degli standards urbanistici: nuove aree verdi complementari alle lottizzazioni residenziali ed industriali private. Attualmente esiste anche qualche progetto per la realizzazione di collegamenti ciclo-pedonali che vadano ad affiancare quei pochi già esistenti. Solo nei Comuni di Colbordolo e Tavullia, e solo per le zone a valle, è possibile parlare di sistemi di piste ciclabili, in alcuni casi affiancate alla Strada Provinciale, in altri interne a quartieri residenziali. Per gli altri Comuni la difficoltà maggiore è legata alla pendenza dei collegamenti stradali, che assume anche valori considerevoli.

Scendendo oltre a questo dato generale si possono trarre ulteriori indicazioni analizzando il dato disaggregato per Comuni. Occorre ricordare ancora che le superfici analizzate fanno riferimento alle aree realizzate o in corso di realizzazione nel medio periodo contraddistinguendole quindi dalle semplici zonizzazioni di PRG che nelle interviste con gli uffici comunali, erano state individuate come di problematica o difficile attuazione.

Comune	Aree verdi realizzate	Aree verdi in corso di realizzazione	Superficie complessiva
Pesaro	847100	2425300	3272400
Tavullia	326400	133200	459600
Montelabbate	86000	35600	121600
S. Angelo in Lizzola	152500	9000	161500
Monteciccardo	13700	0	13700
Colbordolo	266700	266700	533400
Totale superficie (mq)	1692400	2869800	4562200

Altra importante precisazione riguarda la localizzazione delle aree esaminate in particolare per quanto riguarda il Comune di Pesaro di cui si sono considerate sole le superfici interagenti con il sistema fluviale del Foglia. I dati, riferiti quindi ad uno scenario realistico, evidenziano che il sistema delle aree pubbliche complessivamente si sviluppa in oltre 450 ettari cui si aggiungono i circa 348 ettari di demanio fluviale, localizzati prevalentemente lungo l'asta del Foglia. Molti Comuni hanno utilizzato proprio tale direttrice come linea di sviluppo privilegiata, non solo per il verde, ma anche in termini di aree di completamento in particolare industriali che possono sfruttare le favorevoli morfologie dei terreni e la vicinanza con le grandi infrastrutture viarie. I Comuni di Pesaro e Colbordolo in particolare, triplicano e raddoppiano rispettivamente l'attuale superficie pubblica mentre sui comuni meno baricentrici rispetto all'asta fluviale, il dato oscilla molto ed è legato in sostanza alla dimensione dei centri urbani. In tal senso il più "rurale" dei comuni risulta Monteciccardo il cui verde urbano assolve più ad una funzione di natura estetica che funzionale proprio in virtù della ridotta dimensione del centro abitato. Tra le nuove aree si segnalano in particolare quelle previste dal Comune di Pesaro particolarmente estese ed accorpate tali da generare un importante corridoio fluviale in grado di ospitare non solo funzioni di parco urbano ma anche di sistema ambientale e corridoio ecologico. Relativamente al tema del collegamento tra le aree pubbliche, non si evidenzia un sistema strutturato di percorsi dedicati o piste ciclopedonali. In effetti poche sono le realizzazioni (complessivamente uno sviluppo di circa 3000 m) e anche le previsioni (circa 3800 m) ma ciò si motiva anche con l'assetto urbanistico dei centri abitati in particolare di quelli lontani dal fondovalle che non incentivano lo sviluppo di una rete di percorsi dedicati. In effetti giocano a sfavore la localizzazione ma anche l'impianto urbanistico, la dimensione degli abitati e la distanza tra gli stessi. Va inoltre considerato che per la maggior parte del territorio analizzato siamo in presenza di un paesaggio rurale con una polverizzazione insediativa che non "sollecita" esigenze di verde ed

infrastrutture pubbliche dedicate alla fruizione dell'ambiente. Il ragionamento muta radicalmente se lo si colloca in un'ottica di prospettiva focalizzando in particolare l'attenzione sul tratto di fondo valle del Foglia racchiuso tra Pesaro e la frazione di Morciola. In quest'ambito si concentra infatti lo sviluppo urbanistico con previsioni di ampliamento e completamento di comparti produttivi e residenziali che produrranno quindi una concentrazione del tessuto urbano ed erosione dei territori rurali presenti sul fondovalle. In tale contesto diventa quindi necessario pianificare anche il sistema delle aree e del verde pubblico al fine di realizzare un "sistema" che dovrà assolvere una funzione non solo ricreativa e di reperimento degli standard urbanistici, ma anche una funzione ambientale ed ecologica dovendo preservare il corridoio fluviale.

Solo una corretta previsione in tal senso potrà evitare involuzioni che portino alla progressiva scomparsa del corridoio fluviale o peggio a soluzioni di continuità che ne limitino le funzioni sopra richiamate. Tornando al tema dei collegamenti, in questa prospettiva un efficace sistema di aree verdi lungo il principale corso d'acqua deve quindi prevedere anche un'adeguata sentieristica che può presentarsi anche con connotati "meno costruiti" rispetto ad aree urbanizzate. Ad esempio sarebbe opportuna una connotazione naturalistica dei materiali e tipologie costruttive e progettuali del verde e relative infrastrutture (piste su fondo naturale, linee di arredo specifiche, cartellonistica e segnaletica coordinata ecc.). Un ulteriore aspetto riguarda il tipo di infrastrutture presenti sul fondovalle in relazione agli insediamenti esistenti e previsti. Semplificando, è prevedibile una localizzazione del traffico pesante, ma non solo, lungo la strada di fondovalle che corre in destra idrografica e che rimane tra l'altro direttamente collegata con molte zone artigianali. Diversamente lungo la SS 423 che attraverso alcuni centri abitati, si può prevedere una diversa tipologia di traffico e comunque tendenzialmente più legato alla mobilità interna. Per quanto banale questo assetto può dettare anche indicazioni sulle scelte di localizzazione delle aree verdi e soprattutto della rete di piste ciclabili. In effetti queste ultime risulterebbero indubbiamente più efficaci se chiamate ad assolvere ad una funzione di collegamento diretto tra centri abitati così come per le aree verdi, una loro localizzazione a "cuscinetto" tra aree industriali e grande viabilità. Il sistema di collegamenti in realtà va messo in relazione anche alle funzioni e servizi pubblici presenti sul territorio tra cui prioritari gli impianti sportivi e le scuole.

In questo paragrafo vengono descritte sommariamente le tipologie di aree pubbliche censite in relazione alla loro funzione.

5.2.4 Le aree verdi

Rientrano in questa categoria i piccoli giardini ed aree verdi attrezzate anche se spesso sono abbinata od ospitano altre funzioni in particolare infrastrutture sportive. Mediamente i giardini presentano una limitata superficie territoriale e sono prevalentemente legati a comparti di attuazione esterni al nucleo storico dei diversi centri abitati.

5.2.5 Le aree sportive

Come già preannunciato complessivamente si riscontra una buona dotazione di aree sportive attrezzate anche con impianti di notevole dimensione in grado di soddisfare un'utenza di bacino molto ampia. Prevalgono impianti gestiti da associazioni private e quindi soggetti a specifiche modalità di accesso.

I campi sportivi per il gioco del calcio sono la tipologia di impianto predominante. Il palazzetto dello sport di Montecchio, che oltre al BPA Palace di Pesaro è un ulteriore struttura per il gioco del basket e della pallavolo.

Le aree scolastiche La varietà delle situazioni riscontrate sul territorio dell'Unione dei Comuni è tale da comprendere la singola scuola di quartiere così come il polo di istituti scolastici a livello provinciale. Nel complesso numerosi sono gli edifici dedicati all'istruzione ed il livello qualitativo delle strutture è parso decisamente buono. Specie nel piccolo centro abitato si sono riscontrati edifici di recente realizzazione, dotati non solo di spazi per le attività scolastiche, ma anche di aree verdi e sportive contigue.

5.2.6 Gli edifici pubblici

L'altra parte del patrimonio immobiliare di cui i Comuni dispongono, o in generale si occupano della relativa gestione, è composto dalle loro sedi, delegazioni, luoghi di culto e strutture destinate ad attività ricreative – culturali.

In ultimo i fabbricati a carattere commemorativo e monumentale.

I collegamenti ciclo-pedonali

I circa 3 km di piste ciclabili realizzate si collocano in adiacenza alle strade principali del fondovalle ed interessano esclusivamente i Comuni di Tavullia e Colbordolo. Trattasi di percorsi promiscui che collegano fra loro le diverse attrezzature pubbliche dislocate nelle suddette porzioni di territorio.

Ipotesi per una progettazione integrata

L'ipotesi di una progettazione volta a considerare unitariamente il sistema delle aree pubbliche presenti nei Comuni dell'Unione Pian del Bruscolo, si scontra / si

risolve essenzialmente con la risoluzione delle seguenti tematiche:

- la rete dei percorsi.

Si tratta di sviluppare una rete di percorsi minori, specie quelli ciclabili in sede separata dal sedime stradale, che consentano di collegare le attrezzature e le aree verdi già presenti ed in corso di realizzazione nel territorio analizzato. Tale potenziamento potrebbe avvenire lungo le direttrici stradali che collegano i centri minori del fondovalle. Così si creerebbe una mobilità verde e sostenibile in alternativa a quella caotica e congestionata di mezzi pesanti della Strada Statale sulla fondovalle.

- lo sviluppo di nuove tematiche.

Si tratta di orientare la creazione non tanto di ulteriori spazi pubblici, ma di soluzioni che portino alla valorizzazione di situazioni già esistenti. Con quest'ultimo punto ci si intende riferire alla possibilità di suggerire itinerari alternativi verso la scoperta delle testimonianze storiche disseminate lungo il territorio del Fiume Foglia, ma anche proporre soluzioni per orientare lo sguardo di chi percorre la Strada Provinciale e le altre strade di fondovalle. In tal senso si potrebbero definire i panorami da preservare e quelli da recuperare, specie a fronte di un sistema industriale sovradimensionato e quasi omogeneo.

Portare avanti questi tematismi richiede ulteriori approfondimenti e una maggiore definizione degli obiettivi da perseguire, anche su indicazione delle Amministrazioni stesse, nonché dello stesso Servizio di Pianificazione Strategica del Comune di Pesaro.

5.3 Analisi: ambiti produttivi specialistici, la mobilità, spazi e attrezzature di interesse collettivo, grado di utilizzo e servizi ambientali

5.3.1 Ambiti produttivi specialistici

Le elaborazioni previste per l'espletamento delle analisi degli ambiti specialistici sono:

- **A predisporre il prototipo di scheda diagnostica** per il quadro sinottico della pianificazione e i caratteri funzionali ed ambientali dell'area, pensandola anche in funzione dello schema di azione strategica per la qualificazione di ogni area;

- **A selezionare gli ambiti produttivi specialistici** per i quali elaborare la scheda diagnostica, e più precisamente:

gli ambiti produttivi specializzati oggetto della scheda diagnostica sono				
area industriale	Comuni			
	Colbordolo	Montelabbate	Pesaro	S. Angelo L.
Chiusa di Ginestreto				
Montecchio/ Montelabbate				
San Martino, via Toscana				
Talacchio				
Urbinate				
Villa Fastiggi				

- **Ad intervistare i tecnici della pubblica amministrazione** con competenze in merito alla gestione delle aree industriali, per raccogliere opinioni e reperire la documentazione necessaria per l'elaborazione della scheda diagnostica e il successivo schema di azione strategica;
- **A sopralluoghi mirati**, per verificare lo stato dei luoghi, reperire informazioni non deducibili dalla bibliografia e dai piani/progetti, predisporre la documentazione fotografica.
- **A predisporre la scheda diagnostica per ogni ambito produttivo specialistico**

Gli esiti di queste elaborazioni hanno offerto importanti contributi e consentono alcune anticipazioni di rilievo per aprire il confronto sulle politiche di riqualificazione delle aree industriali in oggetto.

Sul fronte del reperimento della documentazione di base, tutt'ora in corso, rileva segnalare l'opportunità di allestire, a partire dalle ricognizioni operate, un **Sistema Informativo delle aree industriali del distretto pesarese** per sistematizzare le informazioni disponibili, predisporre un repertorio bibliografico ragionato e avviare le procedure per completare gli archivi parziali e uniformare gli standard tecnici. Al riguardo e a titolo esemplificativo, si illustrano alcune situazioni riscontrate nel reperimento della documentazione di base.

Carta Tecnica di base:

- ✦ I Comuni di Pesaro e Montelabbate sono dotati di una cartografia su supporto digitale con standard tecnici omogenei, ma da aggiornare;

- ↵ Il comune di Colbordolo è dotato di una cartografia su supporto digitale in formato dwg, con standard da adeguare a quello di Pesaro e Montelabbate, ma sufficientemente aggiornata;
- ↵ Il comune di S. Angelo in Lizzola è dotato di cartografia tradizionale non aggiornata.

Fotoaeree:

- ↵ I comuni di Pesaro, Montelabbate e S. Angelo in Lizzola sono dotati di fotoaeree (al riguardo, si segnala che è necessario adeguare i diritti d'uso delle immagini alle esigenze di divulgazione dei dati del SUAP);
- ↵ Il comune di Colbordolo non dispone di fotoaeree sufficientemente recenti: va approfondita l'opportunità di reperire quantomeno le immagini del volo Italia "ITG2000".

Reti tecnologiche: acquedotto:

- ↵ I comuni hanno assegnato ad ASPES la gestione del servizio;
- ↵ Non sono segnalate aree non servite.

Reti tecnologiche: raccolta e depurazione delle acque:

- ↵ I comuni hanno assegnato ad ASPES la gestione del servizio;
- ↵ La situazione è differenziata anche all'interno della stessa area con reti miste e reti separate;
- ↵ Alcune aree non sono collegate al depuratore;
- ↵ Non sono segnalati impianti di raccolta delle acque di prima pioggia e di opere di mitigazione degli effetti generati dall'impermeabilizzazione.

Strumenti urbanistici generali:

- ↵ Gli strumenti urbanistici di Pesaro e Montelabbate sono predisposti su supporto magnetico in formato idoneo per allestire un GIS;
- ↵ Lo strumento urbanistico di Colbordolo è predisposto su supporto magnetico in formato dwg e si rende necessaria una sua conversione in un formato idoneo per allestire un GIS;
- ↵ Lo strumento urbanistico di S. Angelo in Lizzola non è disponibile su supporto magnetico e, da quanto è dato sapere, è in prevista la sua informatizzazione.

Strumenti urbanistici attuativi

- ↵ La situazione è differenziata non solo per comune, ma anche all'interno di ogni area. Le aree di impianto recente non presentano particolare problemi; quelle precedenti presentano una situazione più complessa e in alcuni casi è ancora in corso la presa in carico delle aree ed opere di urbanizzazione.

Nel merito dell'attività di identificazione e qualificazione, si è reso necessario, innanzitutto, procedere alla delimitazione⁴ di ogni ambito territoriale grazie alla quale è stato possibile organizzare i sopralluoghi, selezionare le ditte insediate ed offrire prime rappresentazioni cartografiche e un primo dimensionamento dell'estensione territoriale di ogni ambito e delle previsioni da attuare.

Al riguardo, le aree industriali oggetto della scheda diagnostica presentano una **estensione territoriale complessiva di 742,20 ettari** così articolati:

- Chiusa di Ginestreto = 177,05 ettari;
- Montecchio di S. Angelo in Lizzola = 135,41 ettari;
- Montelabbate = 112,34 ettari;
- Talacchio = 156,74 ettari;
- San Martino (via Toscana) = 46,72 ettari;
- Urbinate (pica) = 58,08 ettari;
- Villa Fastiggi = 55,86 ettari.

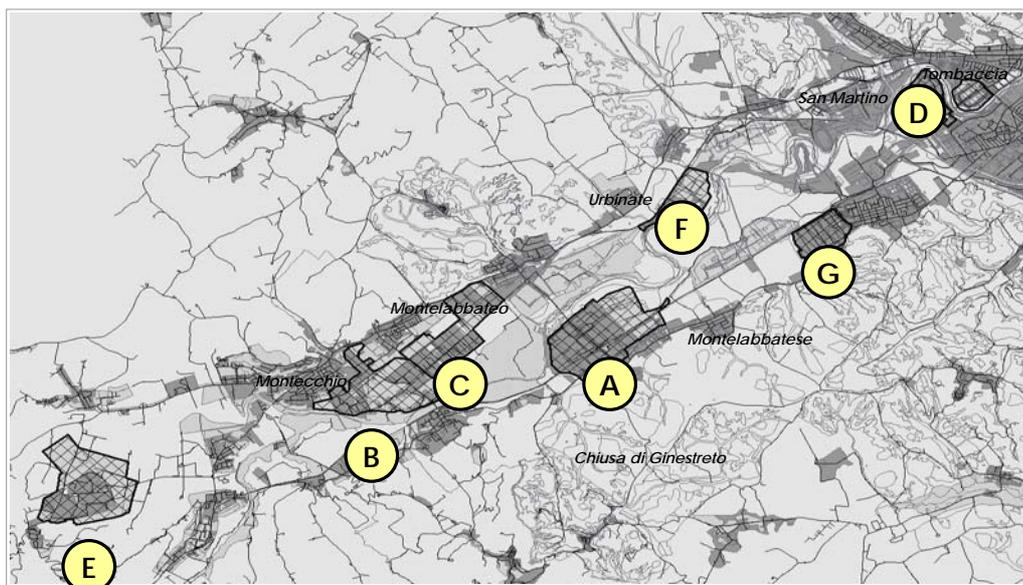
A queste sono da aggiungere:

- l'area di nuovo impianto della Montelabbatese per una estensione complessiva di 73,10 ettari;
- l'area da trasformare della Tombaccia per una estensione territoriale dei tessuti industriali di circa 24,37 ettari; l'area industriale è interessata da una manovra di trasformazione urbana⁵ articolata in due ambiti di intervento che presentano una estensione territoriale complessiva di circa 42 ettari.

⁴ L'ambito territoriale comprende di norma - i tessuti esistenti (fondiario, urbanizzazioni e cessioni) le aree di nuovo impianto, gli insediamenti e le aree libere intercluse, le infrastrutture di servizio.

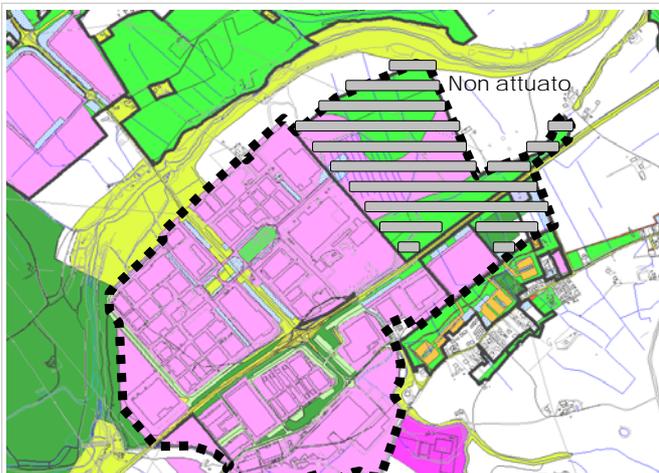
⁵ Il PRG di Pesaro comprende l'area industriale della Tombaccia all'interno dell'ambito 8.5 "il Parco del Caprilino" (37,14 ettari) e dell'ambito 8.6 "Largo Ascoli Piceno" (4,74 ettari).

Inquadramento delle aree specialistiche produttive della Bassa Valle del Foglia



- (A)** Ambito produttivo di Chiusa di Ginestreto Nuovo impianto
- (B)** Ambito produttivo di Montecchio
- (C)** Ambito produttivo di Montelabbate
- (D)** Ambito produttivo di San Martino (via Toscana)
- (E)** Ambito produttivo di Talacchio
- (F)** Ambito produttivo dell'Urbinate
- (G)** Ambito produttivo di Villa Fastiggi

hiosa di Ginestreto



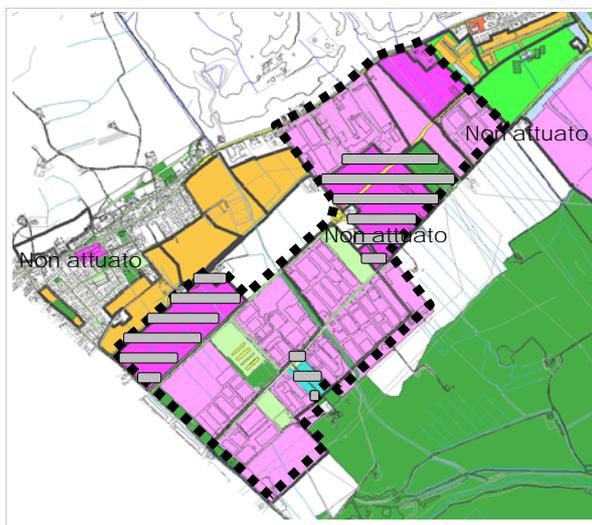
L'ambito territoriale presenta una estensione complessiva di 177,05 ettari dei quali 43,80 Ha di previsioni da attuare, pari al 24,7%. Nell'ambito esistente di 133,26 Ha sono insediate 163 ditte con 3.312 addetti per una densità di 24,8 add/Ha. Le attività prevalenti sono quelle dell'industria del mobile (54 ditte con 1.315 addetti) e della fabbricazione di macchine (10 ditte con 841 addetti); il 26,4% delle ditte opera nel settore terziario. La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di **156 milioni di €.**

Montecchio di S. Angelo in Lizzola



L'ambito territoriale presenta una estensione complessiva di 135,41 ettari dei quali 56,28 Ha di previsioni da attuare, pari al 41,5%. Nell'ambito esistente di 79,13 Ha sono insediate 187 ditte con 2.070 addetti per una densità di 26,2 add/Ha. Le attività prevalenti sono quelle e della fabbricazione di macchine (6 ditte con 978 addetti) e dell'industria del mobile (53 ditte con 472 addetti); il 19,6% delle ditte opera nel settore terziario. La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di **88 milioni di €.**

Montelabbate



L'ambito territoriale presenta una estensione complessiva di 112,34 ettari dei quali 27,13 Ha di previsioni da attuare, pari al 24,1%. Nell'ambito esistente di 85,21 ettari sono insediate 163 ditte con 1.235 addetti per una densità di 14,5 add/Ha. Le attività prevalenti sono quelle dell'industria del mobile (53 ditte con 386 addetti); il 24,6% delle ditte opera nel settore terziario. La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di **51 milioni di €.**

San Martino (via Toscana)



L'ambito territoriale presenta una estensione complessiva di 46,72 ettari dei quali 2,24 Ha di previsioni da attuare, pari al 4,8%.

Nell'ambito esistente di 44,48 ettari sono insediate 162 ditte con 1.782 addetti per una densità di 13,4 add/Ha.

Le attività prevalenti sono quelle della fabbricazione di macchine (6 ditte con 761 addetti) e dell'industria del mobile (24 ditte con 214 addetti); il 34,0% delle ditte opera nel settore terziario.

La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di **74 milioni di €**.

Talacchio



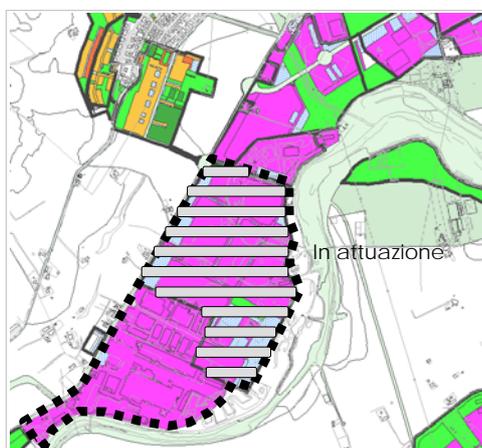
L'ambito territoriale presenta una estensione complessiva di 156,74 ettari dei quali 77,98 Ha di previsioni da attuare, pari al 49,7%.

Nell'ambito esistente di 78,76 ettari sono insediate 166 ditte con 1.238 addetti per una densità di 15,7 add/Ha.

Le attività prevalenti sono quelle dell'industria del mobile (72 ditte con 806 addetti); il 19,9% delle ditte opera nel settore terziario.

La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di **52 milioni di €**.

Urbinate (Pica)



L'ambito territoriale presenta una estensione complessiva di 58,08 ettari dei quali 33,78 Ha in attuazione, pari al 58,2%.

Nell'ambito esistente di 24,30 ettari sono insediate 43 ditte con 611 addetti per una densità di 24,7 add/Ha.

Le attività prevalenti sono quelle della lavorazione di minerali non metalliferi (3 ditte con 285 addetti) e dell'industria del mobile (12 ditte con 208 addetti); il 32,5% delle ditte opera nel settore terziario.

La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di **24 milioni di €**.

Villa Fastiggi



L'ambito territoriale presenta una estensione complessiva di 55,86 ettari interamente attuati.

Nell'ambito sono insediate 211 ditte con 1.119 addetti per una densità di 20,0 add/Ha.

Le attività prevalenti sono quelle dell'industria del mobile (48 ditte con 319. addetti); il 32,2% delle ditte opera nel settore terziario.

La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di 65 milioni di €.

Montelabbatese



L'ambito territoriale della Montelabbatese, di nuovo impianto, presenta una estensione complessiva di 73,10 ettari

Tombaccia



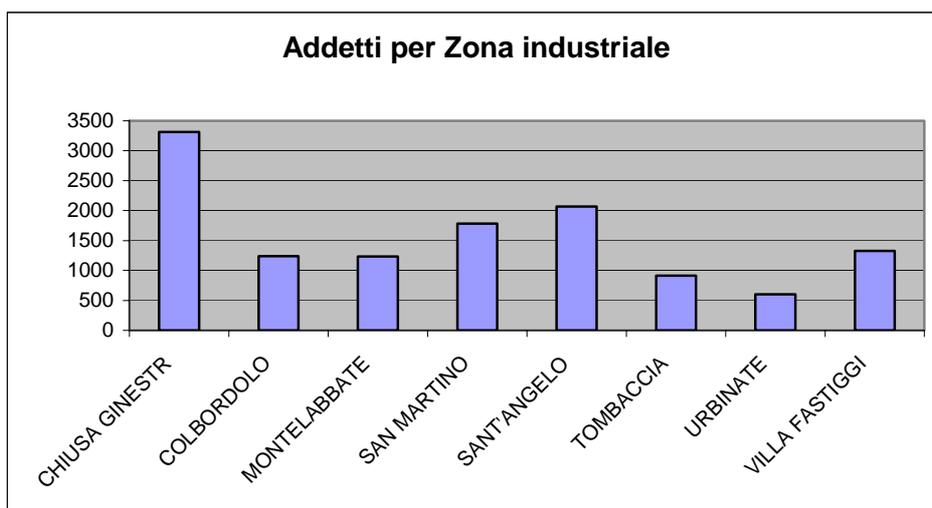
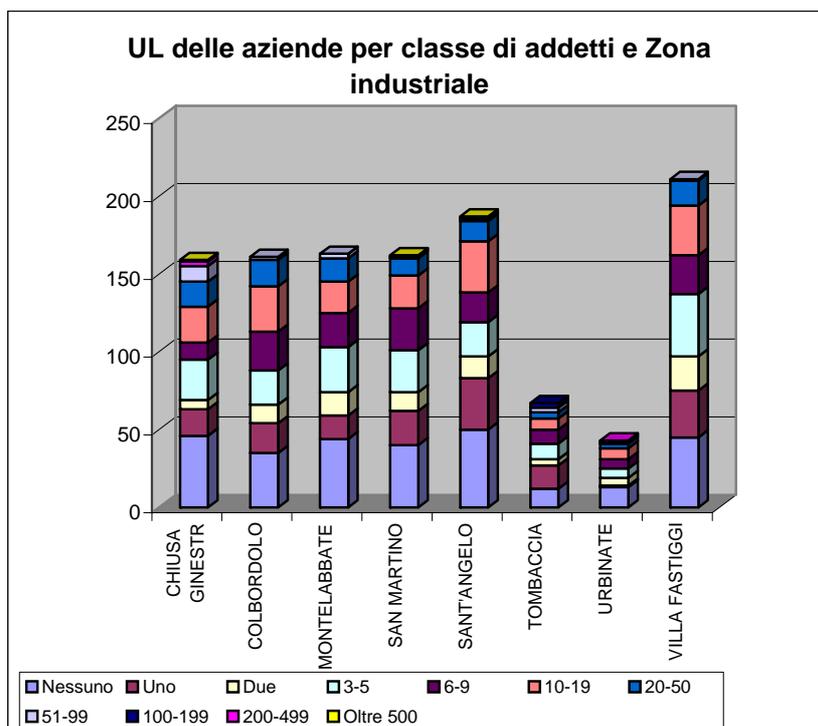
I tessuti esistenti presentano una estensione di 24,37 ettari e sono interessati da una manovra di trasformazione urbana articolata in due ambiti di intervento (ST complessiva di circa 42 ettari).

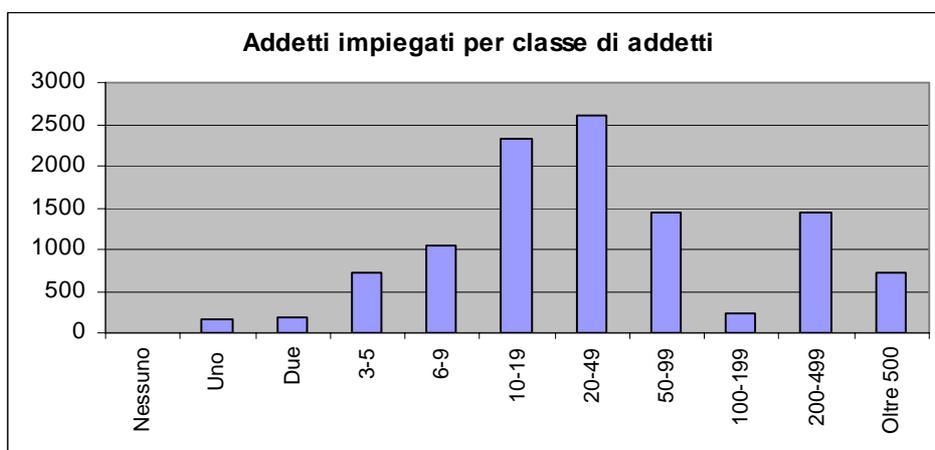
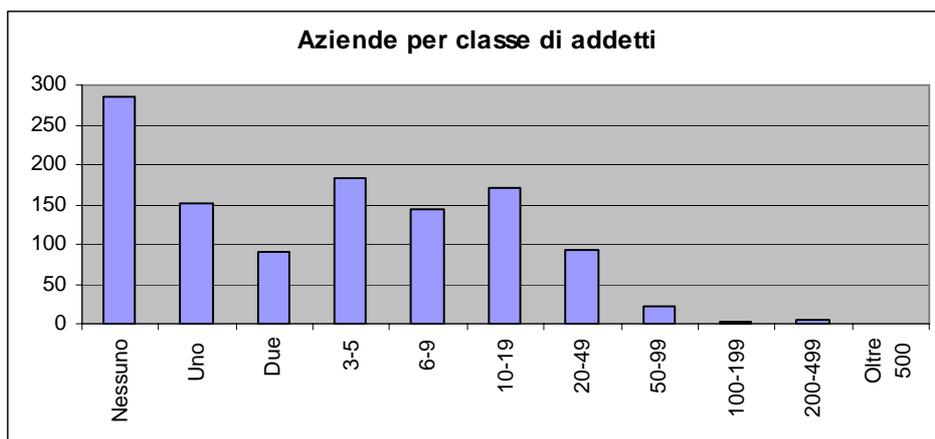
Nell'ambito esistente sono insediate 69 ditte con 795 addetti per una densità di 32,6 add/Ha.

Le attività prevalenti sono quelle dell'industria chimica (2 ditte con 231 addetti); il 49,3% delle ditte opera nel settore terziario.

La stima del valore aggiunto prodotto dalle ditte insediate è di 53 milioni di €.

Le ditte insediate nelle aree industriale





le ditte insediate per ramo di attività

SOTTOSEZIONE ECONOMICA	Tombaccia		San Martino		Urbinate		Talacchio		Chiusa Ginestreto	
	attività	addetti	attività	addetti	attività	addetti	attività	addetti	attività	addetti
A 01 Agricoltura, caccia e relativi servizi	1	1	2	10	0	0	4	5	2	2
A 02 Silvicoltura e utilizzaz. aree forestali	0	0	0	0	1	2	0	0	0	0
DA 15 Industrie alimentari e delle bevande	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0
DB 17 Industrie tessili	0	0	1	5	0	0	0	0	1	20
DB 18 Confez. articoli vestiario-prep. pellicce	1	0	1	4	0	0	1	3	0	0
DC 19 Prep. e concia cuoio-fabbr. artic. viaggio	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
DD 20 Ind. legno, esclusi mobili-fabbr. in paglia	4	12	8	55	0	0	7	58	12	80
DE 21 Fabbric. pasta-carta, carta e prod. di carta	0	0	0	0	0	0	7	41	1	12
DE 22 Editoria, stampa e riprod. supp. registrati	1	116	4	19	0	0	4	26	0	0
DF 23 Fabbric. coke, raffinerie, combust. nucleari	1	3	0	0	0	0	0	0	0	0
DG 24 Fabbric. prodotti chimici e fibre sintetiche	2	231	2	8	0	0	1	20	1	72
DH 25 Fabbric. artic. in gomma e mat. plastiche	1	3	2	17	0	0	5	35	5	107
DI 26 Fabbric. prodotti lavoraz. min. non metallif.	2	2	7	146	3	285	5	30	11	165
DJ 27 Produzione di metalli e loro leghe	0	0	1	6	0	0	0	0	2	19
DJ 28 Fabbricaz. e lav. prod. metallo, escl. macchine	0	0	23	216	7	21	11	53	4	207
DK 29 Fabbric. macchine ed appar. mecc., instal.	2	12	6	761	3	3	4	10	9	837
DL 31 Fabbric. di macchine ed appar. elettr. n.c.a.	0	0	1	1	1	6	1	0	1	4
DL 32 Fabbric. appar. radiotel. e app. per comunic.	0	0	1	4	1	2	0	0	0	0
DL 33 Fabbric. appar. medicali, precis., strum. ottici	0	0	1	8	0	0	0	0	0	0
DM 34 Fabbric. autoveicoli, rimorchi e semirim.	0	0	0	0	1	15	0	0	1	17
DM 35 Fabbric. di altri mezzi di trasporto	0	0	3	24	0	0	1	7	1	5
DN 36 Fabbric. mobili-altre industrie manifatturiere	10	166	24	214	12	208	72	806	54	1315
F 45 Costruzioni	6	94	14	68	0	0	5	13	6	38
G 50 Comm. manut. e rip. autov. e motocicli	8	43	21	89	2	20	3	12	3	8
G 51 Comm. ingr. e interm. del comm. escl. autov.	13	176	21	92	3	2	12	46	15	66
G 52 Comm. dett. escl. autov-rip. beni pers.	1	1	1	1	2	25	2	3	4	5
H 55 Alberghi e ristoranti	0	0	0	0	0	0	3	10	3	1
I 60 Trasporti terrestri-trasp. mediante condotta	3	21	0	0	1	0	0	0	0	0
I 63 Attività ausiliarie dei trasp.-ag. viaggi	1	0	1	7	1	0	0	0	1	0
J 65 Interm. mon. e finanz. (escl. assic. e fondi p.)	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
J 67 Attività ausil. intermediazione finanziaria	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
K 70 Attività immobiliari	4	15	7	15	4	12	11	44	10	15
K 71 Noleggio macc. e attrezz. senza operat.	0	0	1	5	0	0	0	0	0	0
K 73 Ricerca e sviluppo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
K 74 Altre attività professionali e imprendit.	4	15	2	2	0	0	2	16	5	312
M 80 Istruzione	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
O 90 Smaltim. rifiuti solidi, acque scarico e sim.	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0
O 93 Altre attività dei servizi	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE	69	795	162	1782	42	601	166	1238	163	3312

le ditte insediate per ramo di attività
(segue)

SOTTOSEZIONE ECONOMICA	Montelabbate		S. Angelo in Lizzola		Villa Fastiggi		Totale	
	attività	addetti	attività	addetti	attività	addetti	attività	addetti
A 01 Agricoltura, caccia e relativi servizi	0	0	8	6	2	60	19	84
A 02 Silvicultura e utilizzaz. aree forestali	0	0	0	0	0	0	1	2
DA 15 Industrie alimentari e delle bevande	0	0	1	10	6	18	8	33
DB 17 Industrie tessili	3	80	1	9	1	0	7	114
DB 18 Confez. articoli vestiario-prep. pellicce	0	0	1	1	2	0	6	8
DC 19 Prep. e concia cuoio-fabbr. artic. viaggio	0	0	1	5	0	0	1	5
DD 20 Ind. legno, esclusi mobili-fabbr. in paglia	19	114	11	101	12	158	73	578
DE 21 Fabbric. pasta-carta, carta e prod. di carta	0	0	2	26	3	15	13	94
DE 22 Editoria, stampa e riprod. supp. registrati	2	8	5	46	4	19	20	234
DF 23 Fabbric. coke, raffinerie, combust. nucleari	0	0	0	0	0	0	1	3
DG 24 Fabbric. prodotti chimici e fibre sintetiche	1	1	2	0	4	82	13	414
DH 25 Fabbric. artic. in gomma e mat. plastiche	7	84	5	41	5	22	30	309
DI 26 Fabbric. prodotti lavoraz. min. non metallif.	7	115	7	119	6	38	48	900
DJ 27 Produzione di metalli e loro leghe	0	0	0	0	0	0	3	25
DJ 28 Fabbricaz. e lav. prod. metallo, escl. macchine	14	78	14	117	20	109	93	801
DK 29 Fabbric. macchine ed appar. mecc., instal.	9	172	5	971	18	159	56	2.925
DL 31 Fabbric. di macchine ed appar. elettr. n.c.a.	2	61	1	8	0	0	7	80
DL 32 Fabbric. appar. radiotel. e app. per comunic.	0	0	0	0	0	0	2	6
DL 33 Fabbric. appar. medicali, precis., strum. ottici	1	1	0	0	0	0	2	9
DM 34 Fabbric. autoveicoli, rimorchi e semirim.	0	0	0	0	1	4	3	36
DM 35 Fabbric. di altri mezzi di trasporto	0	0	2	1	1	11	8	48
DN 36 Fabbric. mobili-altre industrie manifatturiere	53	386	53	472	48	319	326	3.886
F 45 Costruzioni	4	13	14	29	6	41	55	296
G 50 Comm. manut. e rip. autov. e motocicli	2	2	6	6	12	41	57	221
G 51 Comm. ingr. e interm. del comm. escl. autov.	12	37	16	37	21	44	113	500
G 52 Comm. dett. escl. autov-rip. beni pers.	1	19	3	4	6	15	20	73
H 55 Alberghi e ristoranti	0	0	0	0	1	0	7	11
I 60 Trasporti terrestri-trasp. mediante condotta	1	1	6	8	4	6	15	36
I 63 Attività ausiliarie dei trasp.-ag. viaggi	3	7	1	1	1	1	9	16
J 65 Interm. mon. e finanz. (escl. assic. e fondi p.)	1	1	1	1	1	0	4	2
J 67 Attività ausil. intermediazione finanziaria	0	0	0	0	0	0	1	5
K 70 Attività immobiliari	9	20	7	21	12	78	64	220
K 71 Noleggio macc. e attrezz. senza operat.	0	0	0	0	0	0	1	5
K 73 Ricerca e sviluppo	0	0	0	0	1	2	1	2
K 74 Altre attività professionali e imprendit.	3	35	6	30	8	60	30	470
M 80 Istruzione	0	0	0	0	0	0	1	-
O 90 Smaltim. rifiuti solidi, acque scarico e sim.	0	0	0	0	0	0	1	-
O 93 Altre attività dei servizi	0	0	0	0	1	25	1	25
TOTALE	163	1235	187	2070	211	1327	1120	12.476

5.3.2 Il Sistema della mobilità

Gli ambiti produttivi specialistici della bassa valle del Foglia interessano il sistema della mobilità sia in sponda destra che in sponda sinistra della valle.

La rete viaria della direttrice in sponda destra (versante sud) presenta una gerarchia sufficientemente definita e vede nella montelabbatese l'asse viario moderno di servizio agli ambiti produttivi specialistici, con una accettabile separazione dei flussi di traffico.

Le principali criticità sono riconducibili prioritariamente alla mancata connessione diretta al casello autostradale e alle connessioni con la mobilità urbana della città di Pesaro; inoltre, rileva segnalare che l'asse viario della Montelabbatese presenta geometrie ed intersezioni di tipo extraurbano non più rispondenti alle funzioni e ai flussi di traffico attuali e tendenziali.

La direttrice in sponda sinistra (versante nord) presenta una situazione più articolata nella quale non è identificabile un asse viario principale di impianto moderno. La rete viaria è ancora quella di impianto storico e presenta caratteri di matrice urbana o rurale.

Le principali criticità sono riconducibili alla mancata gerarchia della rete e, di conseguenza, alla mancata separazione dei flussi di traffico e, tra questi, rilevano in particolare alcuni itinerari che attraversano ambienti urbani.

Infrastrutture per l'accessibilità ai poli industriali

Gli itinerari di connessione al casello autostradale attraversano tessuti urbani residenziali e generano impatti significativi. Questa criticità non interessa il polo industriale dell'Urbinate e può essere marginale per i poli industriali di Chiusa di Ginestreto e di Montelabbate, se le segnaletiche indirizzano il traffico pesante su percorsi esterni ai centri abitati.



Ad eccezione della montelabbatese, le geometrie della rete viaria sono inadeguate per i flussi di traffico pesanti, con particolare riguardo alla viabilità di servizio alle aree industriali dell'Urbinate e di Montecchio di S. Angelo in Lizzola.

Gli accessi alle singole aree industriali a volte non sono organizzati (Urbinate), a volte sono eccessivamente costretti in solo punto organizzato (Chiusa di Ginestreto) e a volte presentano entrambe le criticità (Villa Fastiggi e San Martino) anche se meno accentuate.

Negli ambiti di Montecchio e Montelabbate l'assetto infrastrutturale si è attestato su strade preesistenti agli insediamenti produttivi, anche senza un adeguato ammodernamento delle stesse, generando una commistione tra flussi di traffico di rilievo territoriale e mobilità interna alle aree industriali che, a volte, interessa anche tessuti urbani a matrice prevalentemente residenziale.



I collegamenti ciclabili tra le aree industriali e i centri limitrofi sono assenti o quasi. Relativamente alle restanti criticità segnalate, si ritiene necessario predisporre un piano/programma di ammodernamento delle infrastrutture per la mobilità di servizio ai poli industriali, con riguardo in particolare:

- Alla connessione diretta tra la montelabbatese e il casello autostradale;
- Al riordino della viabilità negli ambiti di Montecchio e Montelabbate per definire una rete gerarchica e allestire un "viale dell'industria"
- Ad un sostanziale intervento di adeguamento funzionale e formale dell'ex statale nel tratto di servizio all'area industriale dell'Urbinate;
- Ad una riorganizzazione della Montelabbatese nel tratto dalla Chiusa di Ginestreto alla città di Pesaro, con riguardo al sistema degli ingressi alle aree industriali, agli attraversamenti pedonali e all'arredo urbano;
- Ad allestire una rete di percorsi ciclabili da e per la città di Pesaro e per i Borghi attestati ai margini della vallata del Foglia.

Spazi e infrastrutture per la mobilità interna alle aree industriali

Gli spazi destinati alla viabilità e alla sosta nelle aree produttive non sono organizzati e spesso non è comprensibile dove finisce la strada e dove inizia il parcheggio.

La mancata formalizzazione del limite tra gli spazi pubblici (parcheggio e viabilità) e gli spazi privati porta, in alcuni casi, ad effettuare le operazioni di carico e scarico delle merci direttamente sulla pubblica via (anche se va detto che questo comportamento è stato rilevato su strade interne).

La dotazione di aree per la sosta a volte è eccessiva e a volte è mal distribuita, con aree sottoutilizzate a fronte di parcheggio a lato strada in alcune aree (anche se quasi mai di intralcio al traffico), mentre in altri casi si assiste ad un utilizzo per deposito a cielo aperto delle aree a lato strada.



La rete viaria non è gerarchizzata e a volte le intersezioni sono scarsamente percepibili o non è adeguatamente percepibile il senso di marcia con precedenza;



In generale è emersa una scarsa o nulla dotazione di percorsi pedonali e ciclabili così come non sono quasi mai organizzati gli attraversamenti pedonali.



Le criticità riscontrate richiedono sicuramente la predisposizione di piani/programmi per qualificare le aree per la mobilità e la sosta interne ai poli industriali, con i quali predisporre – tra l'altro – un bilancio delle aree per la sosta. Il livello di utilizzo (in alcuni casi anche di abbandono) di alcune aree a parcheggio, fa sì che si possa fin da ora affermare la necessità di dover prevedere forme di recupero e riuso dei parcheggi finalizzate a:

- Allestire parcheggi organizzati per i mezzi pesanti (si veda il parcheggio esistente nell'area di Montecchio di S. Angelo in Lizzola). Si prestano a questa finalità alcuni parcheggi interni all'area di Villa Fastiggi;
- Incentivare l'insediamento di attività a maggior carico urbanistico, per ottimizzare la dotazione esistente (o in attuazione). Si prestano a questa finalità le aree del fronte strada di Villa Fastiggi prospicienti il parcheggio in attuazione.

5.3.3 Spazi, attrezzature e funzioni di interesse collettivo

Attività di servizio alle imprese

Ad eccezione di alcune mense (self-service) e pubblici esercizi, nelle aree industriali in oggetto non sono insediate attività terziarie di servizio alle imprese quali sportelli bancari e postali, alberghi, centri direzionali e sale convegni, ecc... Questa carenza trova parziale giustificazione nelle aree limitrofe alla città di Pesaro, che possono trovare risposte nella sistema ricettivo costiero, nei centri direzionali commerciali e nel centro fieristico, ma merita un'attenta riflessione per quanto attiene alle aree interne della vallata del Foglia.



Aree a verde attrezzato e dotazione arborea delle aree industriali

Da questo punto rileva segnalare una significativa carenza di aree a verde attrezzato e una dotazione arborea da scarsa a nulla, eccezion fatta per alcune aree verdi e per alcuni parcheggi.

Reti e impianti per il deflusso e la depurazione delle acque.

Le aree industriali sono interamente (o quasi) dotate di rete fognaria, ma presentano situazioni articolate al loro interno riconducibili alle modalità di urbanizzazione dei singoli comparti di intervento. I comparti di più antica urbanizzazione sono quasi sempre dotati di reti miste mentre quelli più recenti sono quasi sempre dotati di reti separate, anche se – poi – convogliano le acque nello stesso collettore – o nello stesso corso d'acqua (vedi al riguardo l'area industriale di San Martino – via Toscana).

La situazione riscontrata è ricorrente nei tessuti produttivi generati da successive addizioni, ma dovrà essere superata per aumentare la sostenibilità ambientale

delle aree industriali confermate e da qualificare. Al riguardo, si può fin da ora affermare che è necessario:

- Completare l'allaccio agli impianti di depurazione potenziando, se del caso, questi ultimi;
- Dotare le aree industriali di sistemi di gestione delle acque meteoriche, attuando una zonazione sulla base delle provenienze (stradali, di parcheggio, di piazzale...) distinguendo diverse forme di recapito in funzione del potenziale inquinamento (depurazione, dissabbiatura, bioinfiltrazione).

Per quanto attiene gli impatti generati dall'impermeabilizzazione dei suoli è necessario, inoltre, valutare la funzionalità della rete idrografica naturale interessata da episodi significativi di tombamento e, se del caso, programmare la realizzazione di opere di mitigazione/compensazione, quali aree di esondazione da finalizzare – se possibile – anche al potenziamento della dotazione di aree naturali e della capacità autodepurativa del Foglia.

5.3.4 Grado di utilizzo e situazioni di degrado

Le aree industriali presentano generalmente un buon grado di utilizzo (per quanto è dato vedere da un sopralluogo). Alcuni edifici apparentemente sottoutilizzati sono presenti nell'area della Tombaccia e a confine tra Montecchio e Montelabbate.

Si segnala una tendenza all'insediamento di attività di deposito (prevalentemente nelle aree della Tombaccia e San Martino) e di attività di commercio all'ingrosso e concessionarie auto nell'area di Villa Fastiggi.

Edifici non completati sono presenti nelle aree di Chiusa di Ginestreto e dell'Urbinate



Nell'area dell'Urbinate sono presenti opere di urbanizzazione recenti non ultimate, abbandonate e già parzialmente degradate.

Nel tempo, l'urbanizzazione dell'area Chiusa di Ginestreto ha inglobato alcuni edifici dell'edilizia rurale minore storica attualmente in stato di abbandono e difficilmente recuperabili per il significativo dislivello che si è venuto a creare tra il piano di campagna originario e quello delle opere di urbanizzazione.



9Edifici dell'edilizia rurale minore storica sono presenti anche nelle aree di espansione del polo industriale di Talacchio (previsione "indifferente" alla presenza dei fabbricati) e della Montelabbatese

(previsione “più attenta” alla presenza dei fabbricati).

Da segnalare, infine, alcune situazioni di tessuti residenziali interclusi nelle aree industriali, a Talacchio in particolare



5.3.5 I servizi ambientali

Dal punto di vista delle dotazioni e dei servizi ambientali le aree oggetto dell'analisi si presentano alquanto omogenee, e ciò in ragione delle tipologie di imprese insediate. Le principali differenze sono legate all'epoca della loro costituzione: le nuove aree e quelle di prevista realizzazione sono di norma dotate di un livello di infrastrutturazione e di servizi più elevato, rispetto agli insediamenti più vecchi.

Per questo motivo l'analisi ambientale è qui trattata in modo comune; negli approfondimenti di ciascuna area saranno annotate le peculiarità rilevate rispetto allo stato generale.

In linea generale tutte le aree esistenti appaiono caratterizzate da :

- Una gestione ambientale eseguita principalmente a livello di singola impresa con assenza di infrastrutture comuni o collettive;
- La presenza di alcune non conformità ambientali "strutturali", principalmente la diffusa presenza di coperture in amianto e nell'uso degli spazi scoperti quali aree di accantonamento di materie prime, semilavorati o materiali di risulta ;
- Nell'assenza di integrazione paesaggistica ed ecologica con il territorio circostante;
- Nella carente gestione delle acque meteoriche.

Gestione acque reflue

Ad oggi non è ancora del tutto completato il collegamento dei sistemi di collettamento ai depuratori. Alcune aree industriali infatti non sono collegate agli impianti di depurazione delle acque reflue civili (S. Martino, Tombaccia, Urbinato). Il sistema di collettamento delle acque reflue è prevalentemente misto, ad eccezione dell'area di Villa Fastigi (100% duale) e di Chiusa di Ginestreto (90% duale ma in via di completamento). Nelle nuove aree industriali in via di realizzazione (es. ampliamento di Talacchio) è prevista la separazione delle reti. Tuttavia anche negli ambiti ove la rete di collettamento è duale gli scarichi delle acque di processo delle imprese (cioè non "sanitarie") sono convogliate al sistema "bianco", previo trattamento presso lo stabilimento. Questo sistema autorizzativo è una peculiarità dell'Ambito pesarese, in quanto di norma le acque di processo depurate sono autorizzate allo scarico nel sistema "nero".

Ciò dà origine, oltre ad una oggettiva "non rilevabilità" di eventuali inadempienze da parte delle imprese (compiute ad esempio con osservazioni presso il depuratore), anche ad una difficoltà oggettiva nello stimare i reali volumi di

acqua utilizzati dalle imprese, rilevabili ad esempio con l'osservazione delle portate di deflusso (unico metodo sicuro in caso di presenza di prelievi da falda non autorizzati).

Una migliore definizione sulla pressione delle aree industriali sulla matrice acqua potrà avvenire attraverso il reperimento dei dati relativi al volume di fornitura di acque potabili⁶, dedotta dai dati di tariffazione, per area industriale e dal n. aziende con autorizzazioni allo scarico in pubblica fognatura di acque di processo e volume di acque consumate da queste aziende, attività che non è stato possibile concludere nell'ambito di questo progetto.

Le principali criticità rilevate ad ora riguardano:

- Non vi è una esatta conoscenza delle reti presenti negli insediamenti industriali né del loro stato di funzionamento e manutenzione. I dati sono affidabili solo per quanto riguarda le nuove urbanizzazioni.
- Non vi è una esatta conoscenza dei dati di scarico delle imprese.
- Lo scarico delle acque di processo, se pur trattate, nella rete bianca, non consente una esatta conoscenza della pressione esercitata dalle attività industriali.

Le imprese sono autorizzate allo scarico secondo i parametri della cd. Tabella "A"; il mancato rispetto dei limiti tabellari (dovuti ad esempio a malfunzionamenti dei sistemi di trattamento) si ripercuote direttamente sul Foglia nel caso di presenza di reti fognarie duali o, nel caso di reti miste, sui sistemi di trattamento biologico connessi.

Una possibile soluzione migliorativa potrebbe essere individuata nel collegamento degli scarichi di acque di processo nella fognatura nera. Ciò garantirebbe un maggiore grado di sicurezza rispetto allo scarico diretto in corpo idrico superficie via fognatura bianca, ma evidenzia dei problemi a livello di impianto di depurazione biologico. Infatti il collegamento alla fogna nera prevederebbe l'autorizzazione allo scarico delle acque di processo trattate secondo la cd. "tabella C" della 152/99 e gli impianti di depurazione andrebbero adeguati a questi limiti. Il quadro è complicato da un altro fattore: viste le tipologie produttive presenti, ad una prima analisi sono poche le imprese presenti per area industriale che si avvantaggerebbero della presenza

⁶ I dati di consumo riportati nelle schede delle singole aree industriali sono derivati da una stima relativa al solo consumo di acque potabili basate sul numero di addetti serviti.

di un depuratore “collettivo” di area industriale dedicato al trattamento delle acque di processo. L’incidenza di quest’ultimo fattore, ora verificato esclusivamente attraverso indicatori di massima, sarà comunque meglio approfondito con i dati forniti da ASPES.

- Resta da chiarire , nelle aree industriali ove esiste il *sistema di fognatura mista*, dove siano scaricate le acque di processo se attraverso scarichi diretti delle imprese o attraverso la rete mista (con successivo collettamento ai depuratori).
- Per quanto riguarda i reflui civili delle imprese, resta il nodo del *sistema di collettamento ai depuratori*, in quanto il sistema di collettamento è parzialmente completo. Tale stato è in via di parziale soluzione per la prossima completamento del sistema di collettamento dell’asse Urbinate finanziato con fondi CIPE. Persisterà comunque un problema legato alla realizzazione di un tratto di collettamento che dovrà essere realizzato da un privato quale onere di urbanizzazione. Tutte le aree industriali risultano comunque collegate o lo saranno nel medio breve periodo ad un sistema di depurazione biologico.

Impianti di depurazione

Gli impianti di depurazione presenti nei comuni di progetto sono quelli descritti nella tabella seguente (fonte: Regione Marche – servizio Tutela Ambiente, agg. 2004). La percentuale di utilizzo è derivata dal rapporto tra gli AEQ trattati e quelli di progetto.

COMUNE	AEQ progetto	AE trattati	Portata progetto mc	Denominazione	Recettore	% utilizzo
COLBORDOLO	1500	1000	73000	TALACCHIO	Fiume Foglia	66,67
COLBORDOLO	1500	1700	91500	BOTTEGA	Fiume Foglia	113,33
COLBORDOLO	2500	1400	255000	MOLINO RUGGERI	Torrente Apsa	56,00
COLBORDOLO	500	400	36500	CAPOLUOGO	Fosso Pallone	80,00
MONTELABBATE	4000	1800	255500	CAPOLUOGO	Fiume Foglia	45,00
MONTELABBATE	500	500	91250	APSELLA	Fiume Foglia	100,00
MONTELABBATE	100	100	18250	RISARA	Fiume Foglia	100,00
PESARO	80000	70000	6000000	BORGHERIA	Fiume Foglia	87,50
PESARO	800	800	nd	TREBBIANTICO	Torrente Genica	100,00
PESARO	5000	4000	nd	BORGO S. MARIA	Fiume Foglia	80,00
PESARO	1000	1000	Nd	VILLA CECCOLINI	Fiume Foglia	100,00
PESARO	1000	1000	Nd	CANDELARA	Arzilla	100,00
PESARO	1000	1000	Nd	NOVILARA	Fosso dei Fanata	100,00
S. ANGELO in L.	5000	7624	Nd	MONTECCHIO	Fiume Foglia	152,48

In una visione ampia gli impianti coprono il fabbisogno del bacino ma:

- I depuratori Montecchio e Bottega appaiono sovrautilizzati
- 6 depuratori sono utilizzati al 100% degli AEQ di progetto
- I depuratori sottoutilizzati non possono vicariare quelli in sovrautilizzo per ragioni di posizione geografica e di appartenenza alla rete

Interventi previsti sugli impianti di depurazione (fonte ASPES)

- Adeguamento funzionale del depuratore Montecchio di s. angelo
- Adeguamento capacità del depuratore di Montelabbate capoluogo
- Raddoppio del depuratore di Villa Ceccolini
- Potenziamento impianto di Talacchio (a seguito ampliamento AI)

Riguardo all'incidenza delle acque provenienti dalle aree industriali sul sistema dei depuratori ad essi connessi, non essendo stato possibile reperire dati diretti sui consumi idrici e, di conseguenza, sui volumi e tipologie di scarico, è stata fatta un'analisi relativa alle sole acque reflue "sanitarie", ipotizzando l'avvio al sistema di depurazione (quando connesso) di un carico valutato in Abitanti Equivalenti stimato sulla base del numero di addetti operanti in ciascuna area, secondo un rapporto di 0,5 AEQ per addetto. Per i volumi conferiti sono stati stimati circa 12 metri cubi annui di acque sanitarie per addetto. La colonna AEQ% individua quale percentuale della capacità depurativa dell'impianto è impiegata per il trattamento delle acque provenienti dall'ambito industriale.

Area	n. imprese	n. addetti	mc/add medio	Consumo annuo mc	Aeq d'area	depuratore	AEQ dep.	% AEQ
Chiusa di Gin.	100	2194	12	26328	1097	S. Maria	5000	22%
Villa Fastiggi	129	973	12	11676	487	Borgheria	80000	1%
Montelabbate	117	1284	12	15408	642	Montelabbate	4000	16%
Montecchio	108	1959	12	23508	980	Montecchio	5000	20%
San Martino	85	2179	12	26148	1090	Non Collegato		
Talacchio	118	1132	12	13584	566	Talacchio	1500	38%
Tombaccia	24	321	12	3852	161	Non Collegato		
Urbinate	32	403	12	4836	202	Non Collegato		

Non emergono quindi evidenti criticità sulla capacità degli impianti esistenti per il trattamento delle acque sanitarie provenienti dagli ambiti industriali di progetto

Le **principali criticità** sono rappresentate da tre ambiti produttivi specializzati non connessi al sistema di depurazione:

- **Urbinate**: ad oggi esiste un piccolo impianto di limitata capacità che tratta le acque dei nuovi insediamenti; è previsto il collegamento con l'impianto Borgheria a seguito della realizzazione di un collettore (già finanziato) lungo l'asse della SS Urbinate. Tuttavia una parte del collettore avrebbe dovuto essere realizzata quale onere di urbanizzazione da parte di una impresa localizzata nei pressi. Ciò non è avvenuto ed è in atto un contenzioso di cui non si prevede una rapida soluzione.
- Le Aree **S. Martino** e **Tombaccia** sono servite da un impianto di trattamento "provvisorio" gestito da ASPES.
- Alcuni elementi critici permangono nei riguardi della presa in carico delle reti e degli impianti da parte di ASPES. Le reti completate nell'area di Villa Fastiggi non sono ancora state cedute al gestore mentre permangono alcune aziende che, in virtù di una autorizzazione provvisoria, continuano ad utilizzare le reti bianche per lo scarico delle acque nere. Anche i depuratori e le reti di S. Angelo in Lizzola e di Montelabbate sono ancora a titolarità Comunale. La mancata presa in carico limita la capacità di intervento e di investimento per il miglioramento di queste infrastrutture.

Microinquinanti – DM 367/03

Un tema d'attualità che riguarda le acque reflue industriali, è l'applicazione delle misure contenute nel DM 367/03 riguardo al miglioramento della qualità delle acque dei corpi idrici superficiali, con particolare riguardo al controllo delle emissioni di "microinquinanti", ossia di elementi presenti in basse concentrazioni (quali metalli, organo metalli, nitro aromatici ed altri contenuti nell' allegato 1 del DM) che possono derivare dai cicli industriali, dalle produzioni agricole, dagli scarichi in fognatura e nei corpi recettori o da altre fonti.

I soggetti coinvolti nell'individuazione ed applicazione dei principi del decreto sono:

1. Le imprese che producono od utilizzano le sostanze dell'allegato 1 e le cui sostanze sono riscontrabili negli scarichi: per queste imprese il decreto prevede l'installazione a piè di impianto di un sistema automatico di campionamento in continuo ed autocontrolli ogni 15 giorni, oltre alla messa in atto di sistemi di trattamento che garantiscano il raggiungimento dei limiti tabellari;
2. I titolari degli scarichi delle reti dei servizi di depurazione civile: impegni analoghi a quelli delle imprese;
3. Le agenzie ambientali responsabili dei controlli: devono verificare e monitorare le attività dei titolari degli scarichi
4. Le province e gli ATO quali enti delegati alla tutela e gestione delle risorse idriche

Obiettivo del decreto, al di là delle misure di "command and control", è stimolare la sostituzione delle sostanze nocive dell'allegato con altre meno pericolose per la salute umana e l'ambiente.

Si tratta di un impegno importante da un punto di vista applicativo e di investimento, sulla quale un'azione strategica concertata tra i diversi attori potrebbe far emergere azioni condivise in grado di limitare l'incidenza dei costi e ottimizzare il raggiungimento degli obiettivi di salvaguardia del fiume Foglia.

L'applicazione delle misure del DM saranno comunque influenzate dalle indicazioni previste dal Piano regionale di Tutela delle Risorse Idriche, di imminente pubblicazione⁷. In attesa di questo atto di indirizzo, che avrà comunque valore subordinato alle prescrizioni del decreto, si evidenziano di seguito alcune considerazioni generali di intervento.

È difficile individuare ad oggi quali e quante siano le imprese del distretto pesarese che saranno assoggettate alla disciplina del DM 367/03. Oltre alle imprese che producono le sostanze indicate, sono infatti comprese tutte quelle imprese che, all'interno del loro ciclo produttivo, impiegano prodotti o semilavorati che contengono quelle sostanze.

Per una stima corretta sarebbe necessario analizzare non solo la tipologia di prodotto ma il processo produttivo, che può differenziarsi di molto anche tra imprese che producono beni simili. I costi di adeguamento degli impianti di trattamento e la messa in atto dei campionamenti possono rappresentare oneri importanti soprattutto per le piccole imprese. Il solo costo di acquisto delle strumentazioni prescritte dal DM può essere stimato in circa 7.000 Euro, alle quali

⁷ Per maggiori dettagli sulla applicazione del contenuto del DM 367/03 nella Regione Marche si veda: E. Bartolucci, Gruppo IPPC ARPAM: "Il D.M. n. 367/2003: l'applicazione agli impianti IPPC", atti del convegno "IPPC laboratorio Marche stato dell'arte" Auditorium fiera di Ancona, Ancona, 29 ottobre 2004

vanno sommati i costi periodici di analisi e monitoraggio e l'adeguamento dell'impianto di trattamento. Inoltre gli scarichi delle acque di processo con potenziale presenza di microinquinanti devono essere avviate al collettamento od allo scarico in condotte separate dalle acque di raffreddamento, di prima pioggia o "civili".

Altrettanto importanti sono gli oneri prevedibili a carico delle Agenzia di controllo ambientale (ARPAM). La verifica del rispetto delle concentrazioni di emissione previste dal DM prevede, oltre all'avvio di una campagna di monitoraggio su tutti gli scarichi assoggettati, anche fasi di analisi assai raffinate. I limiti previsti dal decreto per alcune sostanze sono prossimi alla soglia di rilevabilità, quindi le Agenzie dovranno dotarsi di strumentazioni e procedure di analisi adeguate a determinare il rispetto del contenuto delle tabelle.

In questo quadro emergono tre possibili strategie di intervento applicabili al distretto:

1. Prevedere la raccolta dei reflui quali "rifiuti liquidi", con trattamento presso impianti specializzati, previo trasporto dal luogo di produzione agli impianti autorizzati;
2. delegare alle singole imprese il trattamento e l'autocontrollo presso lo stabilimento ed ad ARPAM la validazione delle procedure presso tutti gli scarichi;
3. definire strategie a livello di area industriale, con centri di trattamento collettivi a più imprese ed un unico punto di monitoraggio, con misure di verifica presso un unico punto comune a più imprese, con conseguente vantaggio anche per l'autorità di controllo;
4. convogliare le acque di processo ad un depuratore civile esterno all'area industriale, dotato di un sistema di trattamento terziario (es. osmosi inversa) in grado di garantire il rispetto dei parametri all'immissione nel corpo idrico.

Le tre scelte individuano uno scenario di attribuzione di oneri e responsabilità che si sposta dalla singola impresa (ipotesi 1) alla collettività (ipotesi 4).

Spazi collettivi e pertinenziali

La gestione ambientale degli spazi collettivi è carente in tutte le aree osservate. Per quanto riguarda il tema ambientale le **principali criticità** rilevate riguardano:

- grado di impermeabilizzazione elevato: le uniche aree non impermeabilizzate rilevate di una certa qual dimensione sono quelle relative ai lotti in via di edificazione. Anche gli spazi destinati a servizi sono in genere gestite attraverso la realizzazione di superfici impermeabili in asfalto, come anche le aree pertinenziali antistanti gli stabilimenti. Ciò aumenta il ruscellamento e l'allontanamento delle acque meteoriche, oltre che ai fenomeni di diffusione degli elementi inquinanti eventualmente presenti su queste superfici. Alla elevata diffusione di queste superfici si aggiunge un elevato grado di sotto utilizzo.



- assenza di gestione delle aree verdi: gli spazi destinati alla vegetazione sono in generale carenti sia sotto il punto di vista quantitativo che gestionale, sia negli spazi comuni che sulle pertinenze. Questo stato è dovuto sia ad una iniziale carenza progettuale (scelte dimensionali e tecniche di intervento, ad es. densità di verde in aree di parcheggio scarsa con uso di specie e tecniche di impianto non coerenti con la destinazione funzionale dell'area) sia a carenti manutenzioni. La presenza di aree verdi non gestite, oltre che a non svolgere una adeguata funzione di collegamento paesaggistico, comportano uno scadimento dell'immagine complessiva dell'area.



➤ stoccaggi su piazzali: dai sopralluoghi effettuati sono molte le aziende che utilizzano gli spazi pertinenziali (e talora quelli collettivi) come deposito di materiali vari tra i quali:

- semilavorati e prodotti finiti ;
- macchinari in disuso
- imballaggi, contenitori usati di materie prime
- detriti e materiale da costruzione



Una particolarità riguarda lo stoccaggio dei rifiuti. Fatti salvi alcuni casi isolati di stoccaggio libero su piazzale di rifiuti di origine industriale (talora confezionati in big bags) in attesa di ritiro, anche i cassoni di raccolta dei rifiuti industriali sono spesso posizionati sui piazzali o sulla viabilità privi di protezioni dalle intemperie.

I riflessi di queste pratiche sono duplici: da un lato vi è uno scadimento dell'immagine complessiva dell'organizzazione dell'area e dall'altro vi è la possibilità che, in caso di esposizione alle intemperie, parte delle sostanze possano essere dilavate e trasportate dalle acque meteoriche e convogliate via fogna bianca al corpo idrico superficiale. Il collegamento con l'inquinamento di origine diffusa delle acque è meglio delineato nel prossimo paragrafo.

Acque meteoriche

La gestione delle acque meteoriche è un tema di forte attualità, e che potrebbe essere risolto a partire dalla identificazione di strategie e di investimenti in infrastrutture comuni a più imprese.

Dal punto di vista normativo la situazione appare così riassumibile:

- la normativa nazionale prevede l'obbligo di separazione e trattamento delle "acque di prima pioggia" ovunque si valuti la possibilità che queste possano trasportare ai corpi idrici recettori sostanze inquinanti
- la stessa normativa delega alle Regioni il compito di individuare e definire i casi di applicazione e ad oggi solo la Regione Lombardia ha ottemperato a questo;

- in assenza di indicazioni l'argomento è valutato dai soggetti coinvolti nei processi di autorizzazione e validazione (ASPES ed ARPAM) in maniera incostante, individuando via via soluzioni circostanziate al caso in analisi;
- In questo contesto di vuoto normativo le questioni poste in essere riguardano:
 1. Per quale tipo di attività o superfici è d'obbligo attuare la separazione ed il trattamento delle acque di prima pioggia
 2. Quale sia la quantità da separare e trattare (15 minuti o 7 mm come prevede la legge regionale lombarda)
 3. Quale tipo di trattamento deve essere previsto
 4. quali caratteristiche qualitative debbano possedere le acque trattate (tabelle di riferimento 152/99) e dove debbano essere recapitate (rete bianca o nera).

L'individuazione delle modalità di trattamento dovrà essere fatta tenendo in considerazione i maggiori sovracosti economici a carico delle imprese in caso di adozione di misure restrittive in termini di qualità dello scarico e dotazioni di trattamento delle acque.

La gestione delle acque meteoriche, al di là delle soluzioni di trattamento presso i piazzali delle imprese (es. disoleatori, dissabbiatori) è potenzialmente gestibile attraverso l'implementazione di infrastrutture comuni a più imprese che riguardano ad esempio:

1. l'utilizzo di sistemi di gestione alternativi allo scarico in rete bianca (tamponi, infiltrazione, biofiltrazione, "Swamp system") per le acque non di provenienza da piazzali (tetti, viabilità ordinaria)
2. la diffusione di aree a superficie permeabile od assorbente (parcheggi di mezzi leggeri, aree pedonali)
3. la corretta gestione delle aree di stoccaggio rifiuti e di deposito transitorio
4. la corretta gestione del servizio di spazzamento e manutenzione stradale
5. l'uso, ove necessario, di sistemi di raccolta disoleatura e dissabbiatura comuni a più imprese
6. l'invio delle acque di prima pioggia pre-trattate a sistemi fognari collegati a trattamenti chimici e biologici (impianti presso le aziende o consortili)



La soluzione al tema passa quindi attraverso un insieme di interventi che hanno origine da una zonazione delle aree basata sul criterio di gestione delle acque meteoriche e delle prime piogge, funzionalizzando (e ove possibile riprogettando) in questo senso aree verdi già esistenti al di là degli aspetti estetico/paesaggistici oltre che ad intervenire trasversalmente sul tema “rifiuti”.

Emissioni in atmosfera

Lo sviluppo del distretto produttivo mobiliere ha visto la nascita di numerose aziende dedicate al trattamento ed alla verniciatura del legno e del metallo. Sono queste le attività dalle quali sono da attendersi le maggiori emissioni di sostanze in atmosfera. Dal punto di vista autorizzativo si può ritenere che a partire dall'entrata in vigore del DPR 203/88, tutte le attività presenti siano dotate delle necessarie dotazioni di trattamento ed abbattimento delle emissioni in atmosfera nello specifico Sostanze Organiche Volatili Non Metaniche (SOVNM) e particolato (PM). La presenza quindi di non conformità non rappresenta lo stato normale del sistema produttivo.

Le emissioni in atmosfera attengono però ad altre due elementi specifici delle aree industriali:

1. la mobilità;
2. la combustione di scarti legnosi (vergini e trattati) negli impianti di riscaldamento degli stabilimenti.

Riguardo al primo punto si rimanda allo specifico capitolo del piano; è un impatto di natura cumulativa e diffusa e non prettamente specifico del comparto produttivo e risolvibile a scala di area industriale.

È invece una prassi diffusa l'uso degli scarti legnosi quale materiale combustibile per i sistemi di riscaldamento realizzazione. Si tratta di una attività non conforme alla normativa sulla gestione di questi rifiuti. La metanizzazione delle aree industriali, pressoché completa, ha limitato negli ultimi anni questa pratica ma è ancora osservabile in loco soprattutto presso gli stabilimenti di più vecchia realizzazione.

La specializzazione del distretto nella settore del mobile fa supporre l'opportunità di dare vita ad una filiera di riutilizzo energetico degli scarti legnosi, in particolare con la realizzazione di reti di teleriscaldamento per le aziende presenti. Tale soluzione garantirebbe, oltre ad una riduzione della movimentazione dei rifiuti legnosi con una gestione “*in situ*”, un migliore controllo delle emissioni degli

impianti termici di riscaldamento, concentrando la gestione delle emissioni in un unico punto.

Tuttavia tale opportunità, valutata alla luce delle esigenze termiche della maggior parte delle aziende insediate, non appare così vantaggiosa: la maggior parte del volume degli stabilimenti è infatti dedicata a magazzino, con basse o nulle esigenze termiche. Quindi non vi è una specifica richiesta di calore da rendere efficiente l'installazione di un centro di consumo comune degli scarti legnosi. Potrebbe essere invece attuabile una politica di recupero di calore latente da fasi di processo produttivo in particolare da quelle tipologie di imprese (quali quelle della lavorazione del vetro) che utilizzano liquidi ad elevata temperatura. Tale ipotesi andrà comunque suffragata da una analisi di dettaglio sulla disponibilità ed economicità del recupero energetico.

Rifiuti

In tutte le aree industriali è effettuata la raccolta differenziata gestita da ASPES per i rifiuti assimilabili ai domestici (carta, vetro). La raccolta è organizzata su cassonetti posti sulla viabilità.

La raccolta dei rifiuti industriali è gestita dalle singole imprese che, attraverso contratti di ritiro con società autorizzate, sono dotate di cassoni per lo stoccaggio in attesa del ritiro. Talora la raccolta del materiale più fine e volatile (es. polverino di lucidatura) è raccolto in big bags, qualora l'impresa non sia dotata di silos di raccolta per aspirazione. Spesso i rifiuti sono posti in cassoni sulla viabilità privi di adeguata copertura che impedisca il diffondersi di materiali a seguito di piogge o forti venti. In alcuni casi le imprese hanno trovato difficoltà procedurali e di relazione con le autorità comunali a seguito della richiesta di realizzazione di coperture esterne ai capannoni (tettoie) a copertura dei cassoni. Altre imprese sono state sanzionate per inadeguato stoccaggio di rifiuti da parte delle autorità di vigilanza.



Lo stoccaggio dei rifiuti liquidi avviene presso le imprese. Il trattamento avviene presso le ditte autorizzate; talora come nel caso di Talacchio, la frazione liquida del rifiuto sottoposto a trattamento viene riportata all'impianto di depurazione.

Una ipotesi di gestione collettiva dei rifiuti industriali, attraverso la realizzazione di aree "comuni" destinate allo stoccaggio transitorio dei rifiuti in sicurezza (aree coperte con dotazioni di sicurezza anti sversamento od incendio, protette dagli agenti meteorici), potrebbe rappresentare una soluzione alla maggiore

pericolosità dello stoccaggio diffuso. Una gestione concertata potrebbe inoltre garantire alle imprese una maggiore libertà di trattativa economica con le imprese di ritiro e smaltimento. Questa ipotesi tuttavia è fortemente limitata dalla normativa vigente che limita la movimentazione dei rifiuti all'esterno degli stabilimenti, oltre che da ragioni di consolidata consuetudine di rapporto tra le imprese produttrici e le ditte specializzate nella gestione. Le tipologie di rifiuti prodotte poi non giustificerebbero, da un solo punto di vista ambientale, una maggiore attenzione rispetto alle procedure ora attuate.

La movimentazione dei rifiuti liquidi, qualora non avvenga all'interno dell'area industriale, potrebbe dare origine a possibili sversamenti lungo i tragitti nel caso di incidenti. L'attivazione di centri di trattamento in altre aree industriali (anche in sinergia con l'applicazione del DM 367/03) limiterebbe possibili conseguenze negative di questa origine.

Consumi idrici ed energetici

Da una analisi preliminare dei consumi delle imprese, basata su indicatori di sintesi legati alla tipologia produttiva ATECO, le produzioni eseguite nelle aree industriali del distretto non richiedono grandi quantitativi di acque se non per uso potabile e sanitario. Esistono ovviamente esigenze particolari da parte di alcune tipologie di imprese (vetrerie) ma non sussistono comunque i requisiti per adottare sistemi di recupero e ricircolo di acque seconde a livello di aree industriale, restando più efficiente il ricircolo interno all'azienda.

Dal punto di vista dell'approvvigionamento tutte le aree appaiono servite da rete di acquedotto; talora si rende necessario la spinta (pompe e autoclavi) per garantire il livello di pressione adeguato nelle aree industriali più interne (Talacchio).

Analoga considerazione può essere fatta per l'uso energetico. La costruzione di unità di generazione diffusa non appare conveniente alla luce dei soli consumi industriali, e anche alla luce delle basse esigenze termiche degli stabilimenti, che renderebbero poco efficiente il processo di cogenerazione a livello di area industriale.

Consumi idrici ed energetici

Da una analisi preliminare dei consumi delle imprese, basata su indicatori di sintesi legati alla tipologia produttiva ATECO, le produzioni eseguite nelle aree industriali del distretto non richiedono grandi quantitativi di acque se non per uso potabile e sanitario. Esistono ovviamente esigenze particolari da parte di alcune tipologie di

imprese (es. vetrerie) ma non sussistono ad oggi i requisiti per adottare sistemi di recupero e ricircolo di acque seconde a livello di aree industriale, restando più efficiente il ricircolo interno all'azienda.

Dal punto di vista dell'approvvigionamento tutte le aree appaiono servite da rete di acquedotto; talora si rende necessaria la spinta (pompe e autoclavi) per garantire il livello di pressione adeguato nelle aree industriali più interne (Talacchio).

Analoga considerazione può essere fatta per l'uso energetico. La costruzione di unità di generazione diffusa non appare conveniente alla luce dei soli consumi industriali, e anche alla luce delle basse esigenze termiche degli stabilimenti, che renderebbero poco efficiente il processo di cogenerazione a livello di area industriale.

Paesaggio e flussi ecologici

Lo sviluppo del sistema insediativo industriale lungo l'asse del fiume Foglia ha profondamente modificato il paesaggio locale sia in termini di percezione che di interruzione di continuità e di flussi ecologici.

Dal punto di vista della percezione la carenza principale è derivata dall'assenza di misure di mitigazione visiva tra i perimetri delle aree ed i principali punti di percezione rappresentati dalla viabilità principale (percezione locale) e percezione ampia (dalle aree collinari circostanti). L'assenza di filari e quinte lungo i perimetri e la carente dotazione e manutenzione delle aree verdi accentuano la percezione visuale negativa delle aree industriali.

Dal punto di vista dei flussi ecologici tutte le aree lungo l'asse del fiume foglia intercettano corridoi ecologici di secondo livello , rappresentati dal sistema dei rii e fossi che affluiscono al Foglia.

Talora questi elementi sono scomparsi (tombamento del tratto iniziale del Vallato Albani a Chiusa di Ginestreto) , altre volte persistono ma con caratteri fortemente degradati dalla pressione degli edificati (Fosso del Taccone a Montecchio, Fosso della Cornacchia a Montelabbate, fosso senza toponimo che attraversa Villa Fastiggi). Anche le previsioni o gli imminenti ampliamenti delle aree esistenti o delle nuove realizzazioni dovranno tenere in conto l'importanza del mantenimento di una rete ecologica funzionale (Rio Genga sulla Urbinate, Vallato Albani sulla prevista Montelabbatese).

Rischio industriale e naturale

All'interno del distretto è presente una sola impresa soggetta alla Direttiva Seveso, Fox Petroli insediata nell'area Tombaccia. L'azienda ricade nei casi contemplati dall'articolo 8 del D.lgs 17 agosto 1999, n. 334 (Seveso bis), e ciò comporta per l'impresa un obbligo a:

1. dotarsi di un sistema di gestione della sicurezza;
2. individuare i pericoli di incidente rilevante e adottare le misure necessarie per prevenirli e per limitarne le conseguenze per l'uomo e per l'ambiente;
3. predisporre i piani d'emergenza interni e comunicare al Prefetto gli elementi utili per l'elaborazione del piano d'emergenza esterno al fine di prendere le misure necessarie in caso di incidente rilevante.

Le altre imprese presenti nel distretto, oltre a non ricadere tra le tipologie previste dal Decreto, non hanno caratteristiche produttive tali da far supporre l'insorgenza di eventi con caratteristiche di catastrofe. Fa eccezione, ma non in maniera significativamente preoccupante, il rischio di incendio.

Dal punto di vista dell'organizzazione dei servizi di intervento, i Vigili del fuoco sono l'unico ente attivo sul territorio. La stazione principale è sita nel comune di Pesaro in via Adriatica 92.

Volendo valutare l'efficacia dell'intervento in caso di emergenza, sono stati stimati i tempi medi di raggiungimento dello scenario, prendendo come punto di partenza la stazione dei VVFF ed il baricentro delle aree industriali quale luogo di arrivo. Il percorso analizzato è quello relativo alla minore distanza chilometrica stradale ad una velocità media di 40 Km/ora.

Area industriale	Distanza Km	Tempo minuti
Tombaccia	1,9	3
San Martino	3,2	5
Urbinate	6,0	9
Chiusa di Ginestreto	10,2	15
Montelabbate	11,0	17
Montecchio	12,5	19
Talacchio	15,9	24
Villa Fastiggi	6,5	10

L'area industriale Tombaccia che è quella con presenza di imprese a maggiore rischio, è anche quella più rapidamente raggiungibile dalle forze di intervento. Le altre aree sono comunque raggiungibili in un tempo inferiore ai 25 minuti. Il basso

grado di pericolosità e la diffusa presenza di sistemi antincendio nelle aree industriali non fanno emergere particolari stati di criticità.

Riguardo ai percorsi, da questa analisi risulta che l'asse di spostamento prioritario è rappresentato dalla statale Urbinata ma lo sviluppo di assi di viabilità che connettano Via Adriatica con la Montelabbatese potrebbero fare prevalere questo asse come preferenziale per il raggiungimento delle aree industriali da parte dei mezzi di intervento.

Per quanto riguarda i rischi naturali, alcune aree industriali (San Martino e Chiesa di Ginestreto) ricadono parzialmente all'interno di aree a rischio di esondazione segnalate dal PAI.

Il rischio sismico è invece trascurabile per tutti i comuni.

Informazione ambientale

La realizzazione di questo studio ha messo in evidenza quanto l'informazione di carattere ambientale sia un patrimonio alquanto disperso tra i diversi Enti ed Agenzie che operano sul territorio. Questa frammentazione è dovuta principalmente alle recenti modifiche procedurali e di delega introdotte dalla Bassanini. Alla delega alle Province ed ai Comuni delle funzioni in materia di acque e tutela atmosferica, alla nascita del SUAP e la costituzione delle ATO non è seguita una condivisione del patrimonio informativo pregresso. Ad oggi i nuovi delegati possiedono una informazione parziale dal punto di vista storico, con una difficoltà di interscambio accentuata dall'uso di piattaforme e procedure di classificazione differenti. Una azione di normalizzazione e condivisione dei dati è quindi uno degli obiettivi da perseguire per definire un quadro affidabile di base per le attività di tutti i soggetti coinvolti nella pianificazione territoriale e strategica locale.

5.4 Analisi: il fiume Foglia come elemento unitario della bassa valla del Foglia **Il fiume Foglia come elemento unitario della bassa Val del Foglia**

Il fiume, elemento centrale e modellatore del paesaggio, nel quale si riflettono antiche testimonianze della presenza umana, è oggi visto come elemento divisorio, non a caso i limiti amministrativi, spesso, coincidono con il letto del fiume (probabilmente tracciati in passato, non solo perché facilmente riconoscibile ma anche a causa di dispute se non di conflitti).

Si può dire quindi che il Fiume è stato storicamente un elemento di divisione e, questo suo essere sempre stato un limite, l'ha reso un fattore che non ha mai meritato da parte delle Amministrazioni una grande considerazione, se non al contrario per quegli aspetti (arginature, briglie, ecc.) che potessero assicurare la difesa del territorio da uno scomodo e "invadente" vicino.

Ma l'aumento dell'urbanizzazione dell'asse centrale della valle (porzione pianeggiante), in quest'ultimo quarto di secolo, ha fatto assumere una diversa prospettiva al corso d'acqua. Il Foglia oggi non è più un confine, ma il trait-d'union dei cinque comuni che si estendono con i loro centri abitati o "peggio" centri artigianali, con macchie più o meno dense, sul fondovalle. Il fiume è in realtà il suo filo conduttore, i centri ubicati lungo le sue sponde non sono che i suoi quartieri, la strada "Montelabbatese" erede e parallela alla vecchia "provinciale" è ancora l'unica vera viabilità di lungo raggio, da cui si diramano le strade di comunicazione sia ai centri sia alle due valli laterali sia ai diffusi nuclei abitati o case sparse delle aree agricole.

Eppure questa presenza così pregnante del Foglia sembra essere stata quasi ignorata nei piani comunali, ed anche a livello regionale solo negli ultimi anni si è incominciato a guardarla in modo diverso. Da poco tempo in fondo ci stiamo accorgendo che la sua funzionalità, al di là dei problemi locali che genera, è qualcosa che deve essere globalmente considerata in un'ottica di sistema. Il fiume non è solo il bordo della terra, unico valore che normalmente mettiamo in conto, né lo scolo delle fogne o una fonte di approvvigionamento idrico; il fiume è l'elemento biologico dinamico che assicura l'equilibrio e la rigenerazione di tutto il sistema della vita su un territorio. Non solo esso presiede ai processi di autodepurazione delle acque, ma è un ambiente primario delle forme di vita ai livelli più bassi, che sono la base indispensabile della catena alimentare. La vita incomincia dall'acqua; e per questo motivo non possiamo più permetterci di guardare al Foglia soltanto come il nostro confine, ma dovremmo preoccuparci di considerarla come un organismo vivo da cui dipende in larga misura tutto l'equilibrio del nostro ambiente.

In una logica di sistema, ogni azione puntuale ha delle ripercussioni sull'insieme. Così è, in maniera particolarmente evidente, per un fiume: un restringimento di sezione genera un aumento di velocità nelle sezioni successive, un argine crea un

effetto di rimbalzo e di erosione della sponda opposta, gli scarichi trasportano gli inquinanti a chi si trova a valle. Lungo il suo corso, il Foglia raccoglie e porta con sé i problemi non risolti dei singoli territori attraversati, trasferendoli al successivo e sommandone via via gli effetti.

Occorre allora che tutti i Comuni di fondovalle ripensino il loro rapporto con il Foglia in termini di sostenibilità dei suoi usi, cioè di un rapporto equilibrato che permetta al fiume di svolgere la sua funzione di rigenerazione. In questo modo si eviterà che ognuno trasferisca agli altri il costo delle sue inefficienze. Questa riflessione deve essere sostenuta con forza dai cinque comuni della Bassa Val del Foglia (Unione dei Comuni Pian del bruscolo) i quali, necessariamente, devono trovare un terreno di confronto e di concertazione ad ambito più vasto: ambito dell'Amministrazione Provinciale, per costruire accordi e intese sul modo in cui questa fondamentale risorsa naturale che è il fiume possa essere gestita nella maniera per tutti più equa, salvaguardandone la funzionalità per il vantaggio comune senza limitarsi solo al problema delle opere di regimazione ma che veda tutte le Amministrazioni coinvolte (Comuni, Provincia, Regione) lavorare insieme per riconsegnare al fiume la sua posizione di vertice. Se l'osservatore si ponesse sul Fiume ad osservare il territorio, come se fosse su una posizione elevata, si accorgerebbe che la bellezza e la qualità del fiume Foglia ancorché menomata dall'uomo costituisce la priorità da salvaguardare e tutto il resto diventerebbe marginale compreso il sistema del territorio antropizzato.

5.4.1 L'Idraulica

I maggiori corsi d'acqua del territorio della Provincia di Pesaro e Urbino sono a rischio esondazione e, in particolar modo laddove i Fiumi scorrono in ampie vallate, le fasce esondabili si presentano senza soluzione di continuità. Se a questo si aggiungono i pesanti effetti dell'enorme sviluppo e della costante evoluzione delle attività e degli insediamenti realizzati dall'uomo che, oltre a mettere in crisi gli equilibri raggiunti, pretendono livelli di sicurezza sempre più elevati, si capisce perché tali fasce sono perimetrate, secondo il P.A.I., a pericolosità molto elevata. Difatti l'impermeabilizzazione sempre più estesa riduce drasticamente la possibilità di penetrazione e accumulo dell'acqua nel terreno ed accresce la percentuale dei deflussi e la velocità di scorrimento, provocando piene più consistenti ed improvvise. Infine secondo i recenti studi sul cambiamento del clima, che evidenziano già per il presente una minore piovosità con aumento dell'intensità dello scroscio e della sua durata oltre ad un innalzamento, nel futuro prossimo, del livello dei mari, la situazione non si può altro che aggravare.

Pertanto è di prioritaria importanza garantire non solo interventi diretti sui fiumi ma anche, e soprattutto, un processo di prevenzione coordinata e continua da esercitarsi con un'azione "deterrente" degli strumenti urbanistici impedendo, così,

la trasformazione di aree potenzialmente esondabili. Quanto sopra tenendo conto anche delle interazioni tra il reticolo idraulico artificiale e il sistema idrografico naturale, con particolare riguardo alle aree ad elevata densità di insediamenti civili e produttivi, specificatamente esposte al rischio idraulico, con frequenti minacce e potenzialmente ingenti danni nonché con pericolo per l'incolumità delle stesse popolazioni residenti e precarietà delle attività produttive.

È proprio in questo senso di prevenzione che la cassa di espansione localizzata a Montecchio è stata studiata e proposta. Per quanto riguarda l'azione di coordinamento si intende, invece, che tale intervento deve essere integrato con la manutenzione ordinaria e straordinaria del letto e degli alvei fluviali con un sistema di monitoraggio. Nel caso si renda essenziale prevenire anche le piene duecentennali, è necessaria l'esecuzione di un'altra cassa di espansione da realizzarsi ancora più a valle (cassa d'espansione prima del centro abitata di comune di Pesaro)

Tecnicamente la scelta di questa area come cassa d'espansione è stata definita sulla base di diversi fattori:

- 1) è un'area di naturale espansione del F. Foglia,
- 2) la maggior parte dell'area è soggetta a vincolo P.A.I. (rischio idraulico) quindi non vi sono previsioni urbanistiche: non è edificabile,
- 3) il terreno ha un costo limitato in quanto il possibile utilizzo è solo agricolo,
- 4) è una cassa di espansione che avrà effetti non solo per l'abitato di Pesaro ma anche per le aree di Chiusa di Ginestreto, Montelabbate, Montecchio oltre alle varie case isolate costruite nelle vicinanze del corso d'acqua,
- 5) ha una buona capienza circa 600.000 m³ e con lievi lavori di sbancamento si possono raggiungere i 650.000 m³ (quota max invaso 46 s.l.m.), capienza circa 460.000 m³ (quota max invaso 45 s.l.m.)
- 6) le opere da realizzarsi argini, derivazione, rilascio e accessorie sono di limitato impatto e di costo ridotto,
- 7) è possibile progettare al fine di far intervenire la cassa in condizioni di piene con portata variabile⁸, in ogni caso vista la quantità d'acqua da invasare, i volumi trasportati e i livelli raggiunti dal F. Foglia in condizioni di piena cinquantennale, la laminazione massima consentita è definibile intorno ai 50 m³/sec con una laminazione media per circa 4 ore il che, vorrebbe dire, che la piena avvenuta nel Novembre dell'anno 2005 non avrebbe avuto effetti sulle aree urbanizzate.

⁸ il beneficio cioè l'azione di laminazione che consentirà tale cassa avrà effetto per eventi eccezionali con tempi di ritorno fino a 50 o 100 anni.

5.4.2 Il risanamento della qualità delle acque

Negli ultimi decenni l'Unione europea ha adottato una serie di direttive concernenti il miglioramento della qualità delle acque, in particolare quelle fluviali.

La situazione dei nostri Fiumi è, purtroppo, un esempio della difficile, molto spesso scorretta, modalità di tutela ed utilizzo di questa risorsa. Di pari passo con la perdita di conoscenza dell'importanza, per la nostra vita, dei corsi d'acqua si è andata affermando una idea quasi esclusivamente strumentale di questa risorsa, intesa sempre più come una delle tante merci con i più vari utilizzi (idraulici, irrigui ecc.). Di pari passo e di conseguenza all'idea errata di risorsa inesauribile, la condizione ambientale dei Fiumi del Pesarese è andata via via deteriorandosi fino ad assumere toni allarmistici come il monitoraggio dell'ARPAM ha evidenziato, d'altronde non poteva che finire così visto che i corsi d'acqua, anche secondari, sono stati percepiti come collettori o scarichi. La situazione di degrado è una pesante eredità lasciata da una visione miope dei singoli gestori del ciclo integrale delle acque – leggi Comuni – che tendevano a scaricare a valle i problemi ambientali, limitandosi, al massimo, a salvaguardare il proprio territorio. Come conseguenza, facilmente riscontrabile, è la presenza di vari scarichi che rilasciano liquami direttamente in alveo, non controllabili quindi potenzialmente più nocivi per le biocenosi dell'ambiente fluviale. Anche la mancanza di coordinamento (solo negli ultimi anni si è incentivato l'accorpamento delle reti: ipotesi del gestore unico⁹) delle reti fognarie e collettamento, ai spesso sottodimensionati o ancor peggio sotto utilizzati depuratori, è tra le cause dell'attuale situazione dei Fiumi ed in particolare del tronco fluviale che attraversa un centro in forte espansione come quello di Montecchio.

La qualità delle acque costituisce elemento imprescindibile di un recupero più complessivo. Tale intervento verrà realizzato in accordo con i Piani di tutela delle acque in funzione di quanto richiesto dal Dlgs. n. 152 del 2006 che impone degli obiettivi di qualità ambientale: requisito di stato ambientale "sufficiente" entro il 2008 e "buono" entro il 2016.

5.4.3 La valorizzazione ambiti culturali e sistema piste ciclabili

Appare chiaro, oggi, rivedere completamente l'errato approccio che l'uomo ha mantenuto in questi ultimi decenni con l'ambito fluviale e ripensare radicalmente ai Fiumi che vanno visti e inseriti conseguentemente come parte vitale e vivibile del territorio dove avere un rapporto diretto con la natura a pochi passi dal luogo di lavoro o da casa attraverso una rivisitazione corretta e coerente delle attività

⁹ In questa direzione sta lavorando l'A.S.PES che ha in programma una razionalizzazione anche del sistema fognario e della depurazione

che si svolgono attorno ai corsi d'acqua. Infatti, l'ambito fluviale ha subito, in funzione delle necessità dell'uomo, secolari interventi di trasformazioni (vedi catasto pontificio) con un uso dei corsi d'acqua obbligatorio per la sopravvivenza dell'uomo (vedi per esempio i mulini); ora lo sviluppo tecnologico permetterebbe la localizzazione, delle aree urbanizzate, al di fuori degli ambiti fluviali ma la bramosia dell'uomo porta a sfruttare anche queste porzioni di territorio in maniera spesso incompatibile con il regime idraulico.

Proprio in questo senso si inseriscono gli interventi proposti che, partendo dalle valutazioni sopra riassunte, intendono favorire la centralità del Fiume, salvaguardandone (migliorando) la qualità delle acque, lo stato delle aree golenali, il complesso ecosistema valorizzandone la biodiversità di cui il fiume è espressione. Questo obiettivo sarà possibile raggiungerlo solo se l'ambito fluviale sarà percepito come spazio centrale importante da salvaguardare e da fruire anche per il tempo libero e lo svago inserito quindi in una rete di collegamenti con il territorio e i paesi che lo sono vicini.

In questo senso si inserisce la proposta di realizzare un sistema di piste ciclabili e la valorizzazione di ambiti culturali lungo il Fiume come il Mulino di Ponte Vecchio e i ruderi del ponte, gli altri ruderi del ponte rinascimentale localizzato vicino alla scuola di Pian del Bruscolo, la Badia di San Tommaso in Foglia, la stazione idrografica di Montecchio, il vecchio sbarramento fluviale a Chiusa di Ginestreto e il Canale Albani in direzione Pesaro.

5.4.4 Stato dell'arte

Al fine di iniziare questo lungo cammino che ci porterà, si spera, ad una maggior consapevolezza dei problemi del Fiume e alla sua valorizzazione la Provincia di Pesaro ha:

- attivato una lettura dei dati idrologici in tempo reale con stazioni di rilevamento dei livelli d'acqua sul Fiume e delle precipitazioni meteorologiche,
- reperito i dati sulle portate del Foglia (annali) a partire dai primi decenni del secolo scorso e ogni altra informazione o dato sulle modificazioni del Fiume,
- reperito cartografie storiche sull'area dell'Unione: catasto pontificio, I.G.M. del 1984 aggiornato al 1907, 1954, 1978 e più recenti,
- realizzato, nel 2005 un rilievo aerofotogrammetrico (restituito anche in 3D) integrato da un rilievo di campagna del 2007 ancora in corso,
- integrate e aggiornate le sezioni idrauliche rilevate dalla Regione Marche circa 2 anni fa per l'aggiornamento dei perimetri legati definiti per il rischio idraulico,
- eseguito una prima analisi delle portate massime del Fiume con un'analisi particolare della piena del Fiume verificatasi nel novembre 2005 (massima piena verificatasi negli ultimi cento anni da prendersi come riferimento nelle valutazioni progettuali),

- redatto un progetto di fattibilità per la cassa di espansione alla confluenza tra il T. Apsa e F. Foglia in località Montecchio,
- studi, progetti e realizzazione di interventi di difesa idraulica sul tratto terminale del F. Foglia in Comune di Pesaro.

5.5 Progetto: la costruzione del processo comunicativo partecipativo

La società contemporanea post-industriale e in particolare gli anni di transito tra i due millenni hanno visto l'affermarsi di nuove identità sociali, più fluide ed eterogenee rispetto alla suddivisione dell'umanità in categorie legate alle classi sociali, tipica del passato recente. L'approccio rispetto alla costruzione di un processo comunicativo – partecipativo parte da un presupposto simile, infatti, nell'era della flessibilità tutto fluttua e anche i paradigmi che hanno accompagnato il lavoro del pianificatore nel corso del XX secolo sembrano non riuscire a dare risposte adeguate ad una società così complessa. Recependo e cogliendo quella che Borelli descrive "come la perdita di certezze e di fiducia nel progresso infinito e costantemente 'in divenire', tipico delle grandi utopie moderne, le più recenti leggi urbanistiche regionali (Lombardia e Toscana del 2005, Veneto del 2004 ed Emilia Romagna del 2000) hanno introdotto elementi e principi comuni di innovazione, con riferimento in particolare all'attività di concertazione istituzionale e a nuove forme di coinvolgimento e partecipazione di diversi soggetti nella definizione delle scelte di pianificazione e programmazione del territorio. A fronte dell'evoluzione legislativa di cui si accennava e con il diffondersi anche di culture di pianificazione dove più forte è l'impronta ambientale e strategica nasce dunque l'esigenza di innovare la capacità di analisi e lettura dei territori attraverso nuove modalità e contenuti, dando vita a percorsi conoscitivi e a modalità decisionali orientati alla concertazione, alla sussidiarietà ed alla partecipazione per far fronte ad una società contemporanea che risulta ogni giorno maggiormente complessa, articolata e differenziata. Questo nuovo approccio costituisce un passo significativo verso la elaborazione di un metodo, di un processo aperto di costruzione della programmazione per affrontare i problemi delle trasformazioni territoriali e sociali della società contemporanea con la promozione e il sostegno di relazioni sociali e di nuove forme di responsabilizzazione e di cittadinanza. All'interno di questo approccio il processo comunicativo e partecipativo che si è scelto di elaborare per realizzare un percorso di coinvolgimento dei cittadini è quello dell'ascolto attivo. Tale procedura partecipativa è connotata da una sua specificità: una consultazione dei diversi attori sociali ed economici presenti sul territorio della Bassa Valle del Foglia promuovendo "l'emersione" del paesaggio sociale e delle sue istanze quale condizione sostanziale di sostenibilità. L'esigenza di ricostruire il panorama sociale parte dalla necessità di creare un clima di fiducia, di sviluppare disponibilità e senso di appartenenza, avvalendosi di un percorso di ascolto attivo e di interazione sociale capace di delineare autonomamente una rappresentazione del sentire-vedere, in modo condiviso, i temi ed i luoghi del proprio ambiente di vita. È questa un'importante opportunità per allargare il processo decisionale a chi vive e opera quotidianamente nel territorio: i cittadini, i

soggetti della società civile, gli attori dello sviluppo locale.

È un'idea che abbandona il modello di una programmazione in due tempi (prima le scelte in sede tecnica e politico-amministrativa poi la sua implementazione nel confronto con gli interessi degli attori sociali), per adottarne un altro più flessibile e dinamico, che sappia governare le intense trasformazioni in atto: il modello partecipato. Gli Enti Locali, tra l'altro, sono divenuti, negli ultimi anni, sempre più consapevoli della loro maggiore forza nella concertazione delle politiche ai vari livelli istituzionali quando riescono a presentarsi agli appuntamenti con un proprio sistema di obiettivi e di strategie preventivamente definito attraverso un percorso partecipato, aperto al contributo della società civile. L'Attività di Ascolto della Comunità Locale costituisce un primo passo verso un processo innovativo ed aperto di costruzione del progetto futuro di una comunità: un modo originale per leggere, interpretare e rappresentare nel modo più attento sia l'articolazione sociale del territorio, sia la domanda che la società civile rivolge agli Amministratori. I soggetti che aderiscono all'invito sono invitati ad esprimere le aspettative rispetto al Laboratorio Strategico della Città Futura e ad elencare quelli che ritengono essere i nodi irrisolti, le istanze aperte, i punti critici del territorio di cui l'azione di pianificazione dovrà farsi carico di affrontare e risolvere, oltreché i punti di forza su cui fare leva. L'intenzione è quella di monitorare uno spettro sufficientemente ampio e rappresentativo della società civile, nelle sue diverse articolazioni (economica, sociale, istituzionale, religiosa, ecc.) in modo da fare emergere i soggetti che accompagneranno il Progetto Strategico. L'esperienza di ascolto e di interazione tra i diversi soggetti singoli e collettivi nel corso delle assemblee dovrà andare a rilevare l'importanza di sviluppare condivisione di significati rispetto al comune ambiente del vivere per non sentirsi soli e poter affrontare insieme le aree di criticità sociale e ambientale (traffico, inquinamento, disagio giovanile, degrado urbano, impoverimento della vita di relazione). Sono in questo senso particolarmente interessanti quelle esperienze di intersoggettività impegnate a dare voce, esistenza a quei soggetti a forte rischio di esclusione sociale, considerando che esiste anche una esclusione dalla produzione di significati sociali a causa di una crescente marginalizzazione data soprattutto da tempi di vita compressi dai carichi di lavoro e di cura in famiglia, che solitamente si manifestano soprattutto come disagio sociale da parte degli immigrati.

Sintetizzando, l'Ascolto permette di:

1. Svolgere una prima ricognizione sui temi direttamente o indirettamente coinvolti nella azione del Laboratorio Strategico della Città Futura;
2. Identificare i soggetti della società civile e principali portatori di interesse;
3. Individuare le criticità percepite dalla comunità locale e mappare i luoghi nei quali le criticità si manifestano;
4. Sollecitare il confronto tra le diverse prospettive interpretative e valutative presenti nella visione dei diversi attori e promuoverne la convergenza verso

un sistema di obiettivi condivisi;

5. Favorire una migliore comprensione delle politiche del territorio, ponendole in diretto rapporto con le istanze e le criticità espresse dalla comunità locale, promuovendo così un ambiente sociale più consapevole (e favorevole) nei riguardi del Laboratorio Strategico.

Il processo partecipativo si costruisce, dunque, tramite una sintesi di prassi complesse, la partecipazione è infatti un percorso di ricerca collettivo, un'esperienza che varia al variare del contesto e degli attori coinvolti per cui non si può stabilire un modello astratto trasferibile in tutti i luoghi e valido per ogni situazione.

Tuttavia è possibile delineare un **cronoprogramma** composto da una serie di attività, le quali non risultano necessariamente indispensabili, però insieme costituiscono un modello metodologico.

Esse permettono di comprendere in quale modo gli strumenti possono essere articolati all'interno di un processo partecipativo e di aprire o restringere il campo di azioni che caratterizzano un momento partecipativo.

Questo processo richiede un tempo adattabile a seconda dell'impatto che il progetto avrà sulle amministrazioni, sui tecnici, sugli *stakeholder* e sulla popolazione e rispetto anche alla complessità delle relazioni che si verranno ad instaurare all'interno del processo partecipativo stesso.

Inoltre è fondamentale tener conto della componente temporale anche per cadenzare le attività sulla base dei finanziamenti poiché il processo partecipativo, come tutti i progetti, dipende ovviamente dalle risorse finanziarie presenti.

La sperimentazione di una fase di ascolto ben strutturata può essere il modo più efficace per dare forza e continuità ad un centro di animazione, di informazione e di formazione orientato al miglioramento della qualità sociale ed urbana.

Attorno ad esso potranno svilupparsi al meglio tanto le altre analisi specialistiche necessarie per lo sviluppo dell'Agenda Strategica della Città Futura quanto le pratiche di urbanistica partecipata, che potranno essere messe in campo a partire dai principali nodi individuati grazie alle analisi disciplinari e alle indicazioni della comunità locale.

5.5.1 Primo contatto

Questa fase è caratterizzata da un'analisi dell'area oggetto di studio, che avverrà tramite l'esame approfondito del territorio nelle sue caratteristiche sociali, economiche, spaziali, storiche. La raccolta di documenti legislativi, di eventuali adesioni a carte d'intenti, di dati statistici, del quadro della pianificazione urbanistica e di settore e dei documenti storici, inerenti la vita della zona, affiancata da una serie di interviste in profondità, con gli amministratori e i tecnici comunali, permetterà di costruire un primo apparato scenico dell'area in analisi.

Essa consentirà, dunque, di realizzare un quadro delle componenti essenziali del modello urbano di riferimento e dei suoi rapporti con l'esterno. Sarebbe anche opportuno poter disporre di una sintetica rappresentazione di altri territori simili (benchmark) per dimensione, collocazione e dinamiche, per poter così effettuare confronti e, se del caso, organizzare momenti di incontro e comparazione sulle esperienze in atto.

5.5.2 Informazione, formazione

Uno degli strumenti che qualificano un buon processo partecipativo è la capacità da parte dei gestori dello stesso di attivare una campagna informativa (interna e soprattutto esterna) efficace e continua. Gli strumenti di questa azione sono volti ad informare sulle attività del processo partecipativo, a documentarne i risultati, a garantire la trasparenza e la qualità del processo, a coinvolgere gli attori direttamente, dando loro l'occasione di formare una rete capace di generare effetti positivi sull'intero processo, a veicolare il progetto attraverso un approccio "dal basso" per governare lo sviluppo del territorio. Nella fase iniziale del processo verrà indetta una conferenza stampa di presentazione nel corso della quale saranno delineati i punti cruciali, i tempi e i modi dell'azione.

Altri strumenti attivabili sin da questo momento sono: l'identità grafica, il sito Internet dedicato del progetto, un ufficio stampa, newsletter periodiche per sottolineare la continuità delle azioni e per stimolare la partecipazione degli abitanti. L'informazione dovrà essere assicurata in modo che risulti chiara e appropriata per ogni tipologia di pubblico e che sia in grado di mutare la propria forma a seconda del contesto in cui viene offerta. Contemporaneamente sarà particolarmente utile per la buona riuscita del processo instillare, tramite attività formative, nuovi saperi e conoscenze ai tecnici locali chiamati a lavorare in maniera integrata, intersettoriale e partecipata.

Una conoscenza delle buone pratiche e dei meccanismi partecipativi permette infatti di elevare la capacità di analisi e di ascolto e allo stesso tempo influisce sulla effettiva condivisione dei tecnici nel processo.

5.5.3 Primi scenari

Per la definizione dei primi scenari, non connessi ad un'analisi documentale, è necessario che amministratori e tecnici locali segnalino al gruppo di lavoro del Laboratorio Città Futura una prima lista ove sono indicati i diversi soggetti collettivi ed individuali "portatori di interessi" della società civile, cioè espressione e forma di soggettività ed intersoggettività organizzate.

Questa fase ha lo scopo di esplicitare, nei diversi ambiti del vivere, i caratteri del patrimonio comune della Bassa Valle del Foglia, i problemi e le eccellenze

attraverso la costruzione di processi di identificazione condivisa nel tempo e nello spazio.

Gli strumenti che caratterizzano questo tappa sono fondamentalmente due: le interviste (più o meno strutturate), attraverso le quali evidenziare i temi di cui sopra, e la Camminata nei nuclei urbani dei cinque Comuni, che permetta di ricostruire, grazie alla direzione autonoma della stessa da parte degli attori coinvolti, visivamente i luoghi e gli spazi che connotano maggiormente una determinata area.

5.5.4 Incontro pubblico

A seguire viene organizzato un evento (una mostra fotografica, un cortometraggio, una presentazione interattiva, un plastico dell'area, ecc.) in grado di mettere in evidenza quali sono i fulcri e i luoghi critici del territorio dell'Unione. Inoltre, sono presentate e discusse con i cittadini finalità, metodologia, problematiche del percorso di ascolto.

Nell'incontro i cittadini presenti sono invitati ad aderire attivamente con la richiesta di indicare su schede-questionari o su foglietti adesivi, da apporre su un pannello, le motivazioni che stanno alla base della scelta di vivere nelle zone analizzate, i cambiamenti più significativi intervenuti e soprattutto i problemi da affrontare per migliorarne la qualità urbana, sociale ed ambientale.

Allo stesso tempo viene chiesto loro quali possono essere i referenti per le tematiche che sono state evidenziate nel corso della discussione. Durante l'incontro viene sottolineato che i cittadini presenti e assenti avranno a disposizione un certo lasso di tempo per fornire, presso la struttura del Laboratorio Città Futura, tutte le indicazioni che non hanno espresso nel corso della riunione e che ritengono utili per la riuscita del progetto partecipativo.

5.5.5 Incontri tematici e programmatici

Sulla base delle indicazioni ottenute nel corso degli incontri con gli *opinion leader* e dalla tavola rotonda con la popolazione si formeranno alcuni forum tematici, che potranno essere gestiti attraverso diversi strumenti tipici della progettazione partecipata (*brainstorming, action Planning, planning for real, search conference, open space technology, EASW, ecc.*).

Qualsiasi strumento si decida di utilizzare esso potrà avere caratteristiche più o meno aperte alla partecipazione dei cittadini.

Questi incontri sono volti alla realizzazione e alla individuazione di obiettivi ed azioni. Eventualmente potranno essere tesi anche alla definizione di studi di fattibilità che possono essere utili per:

- accertare la validità e l'efficacia dell'iniziale idea – progetto;
- ad individuare le modalità di realizzazione dell'idea originaria più realistica e promettente;
- a conferire maggiore efficacia operativa alla (eventuale) progettazione.

5.5.6 Comunicazione e concertazione

Una volta individuati obiettivi ed azioni, ad essi correlate, sarà attivata una operazione di comunicazione dei risultati delle assemblee tematiche attraverso una serie di attività quali: conferenza stampa, festa, implementazione della mostra fotografica sui lavori effettuati, spedizioni di brochure ai cittadini. Inoltre saranno organizzati una serie di incontri pubblici formali e informali di discussione e concertazione rispetto agli obiettivi e alle azioni tesi ad assicurare uno scambio effettivo, capace di adeguare le attività progettuali alle loro attese e fabbisogni. A seguito del momento di condivisione concertativa si giunge ad una approvazione definitiva (da parte dei Comuni dell'Unione e dell'Amministrazione Provinciale) degli obiettivi e delle azioni progettuali che verrà messa in evidenza tramite un'efficace campagna di comunicazione. Inoltre sarà particolarmente utile stabilire un codice di condotta in materia di partecipazione capace di individuare le responsabilità e in grado di obbligare tutte le parti in causa a rispondere delle proprie azioni.

5.5.7 Monitoraggio condiviso

Il coinvolgimento dei cittadini non termina nel momento in cui si approva l'idea progettuale, ma deve proseguire nel corso della realizzazione vera e propria e anche successivamente ad essa, tramite un sistema di monitoraggio in grado di individuare criteri di controllo e di possibile valutazione delle opere realizzate. Tali azioni si possono attivare attraverso momenti di incontro condivisi (tra tecnici e abitanti) nel corso dei quali sarà sondata la vita del progetto e le sue evoluzioni rispetto alla qualità della vita urbana.

5.5.8 Rapporto socio-economico

L'Unione dei Comuni Pian del Bruscolo é un territorio di circa 127 Km² con una popolazione al 2005 pari a 27.500 abitanti circa. I comuni che ospitano il maggior numero di abitanti sono Sant'angelo in Lizzola, Montelabbate e Colbordolo. Il comune di Tavullia presenta una popolazione leggermente inferiore mentre Monteciccardo è il più piccolo ente locale dell'aggregazione. La popolazione straniera residente si attesta, sempre al 2005, attorno al 7% del totale. La distribuzione degli stranieri



La distribuzione degli stranieri sul territorio dell'unione comunale è pressappoco uniforme anche se la maggiore densità si registra nei comuni con compagine demografica più importante. Il territorio dell'Unione è caratterizzato da una maggiore presenza di stranieri rispetto a Pesaro e alla provincia di cui fa parte.

I comuni come complesso hanno goduto di una dinamica demografica piuttosto forte negli ultimi anni. Ciò è dovuto in larga misura al notevole saldo migratorio presente nei territori (33,71 per mille residenti) nel periodo '00-'05 ma anche ad un saldo naturale positivo (5,44 per mille residenti) nello stesso periodo. La città di Pesaro e la Provincia omonima godono di una evoluzione demografica nettamente più contenuta e fanno registrare infatti un saldo naturale medio fra il 2000 e il 2005 negativo e uno migratorio che non supera il 12 per mille. Gli andamenti demografici, se confrontati fra i comuni dell'Unione, mostrano una relativa omogeneità tranne che per la municipalità di Tavullia che fa registrare una evoluzione della popolazione straniera più intensa (ben 56,85 stranieri per mille abitanti in media negli ultimi cinque anni).

Le caratteristiche della popolazione dell'Unione dei Comuni Pian del Bruscolo sono quelle di una compagine demografica molto giovane (se confrontata con quella del capoluogo e della provincia). Ad un indice di vecchiaia uguale a 0,89 (contro l'1,7 e l'1,64 rispettivamente di Pesaro e della Provincia) si associa una minore percentuale di persone con più di 64 (14,7% contro 20,7% e 21,2% di Pesaro e della Provincia). Il capitale umano di elevata qualità, approssimato dalla percentuale di

popolazione che ha completato un percorso di studio secondario superiore o terziario, è però molto inferiore alle realtà prese come benchmark (26% contro 41% e 34%) ma in generale in linea con i distretti maggiormente industrializzati del nord. Sia per ciò che riguarda la struttura della popolazione dell'unione che per il capitale umano presente, gli andamenti delle diverse municipalità sono del tutto simili.

L'attività economica dell'area di studio è vivace come testimoniato dall'alto numero di addetti presenti sul territorio (se confrontato con la popolazione residente) e dal basso tasso di disoccupazione che non arriva al 4,5% (al 2001). I dati relativi alla attività economica presente nell'area dell'Unione sono, confrontati con la città di Pesaro e la Provincia di cui fa parte, migliori. Infatti ad un più alto tasso di attività (58% contro il 51% di Pesaro e il 50% della Provincia) si associa una disoccupazione minore (4,5% contro 5,4 di Pesaro e 5,3% della Provincia). Il territorio ha una forte vocazione industriale infatti ben il 59% degli attivi lo sono nel settore secondario (contro il 35 %di Pesaro e il 42% della provincia). L'agricoltura possiede un piccolo peso relativo nell'economia dell'Unione impiegando solo il 3% circa degli addetti. Il settore terziario occupa circa il 38% degli addetti evidenziando un minore peso relativo rispetto al capoluogo (63%) e alla Provincia di Pesaro e Urbino (53%). La struttura produttiva dei comuni analizzati è simile in tutto il territorio dell'unione, solo il comune di Monteciccardo presenta un maggiore peso relativo del settore agricolo (dovuto in parte alle dimensioni più piccole rispetto agli altri enti dell'Unione). Da segnalare inoltre che, nel tempo intercorso tra gli ultimi due censimenti dell'agricoltura, la SAU nel territorio dell'Unione si è ridotta di ben il 17%.

Indicatori socio economici e territoriali			
Comune di Colbordolo			
PROVINCIA	PESARO - URBINO		
POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	5.087	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	27,43
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	314	RESIDENTI/KMQ AL 2001	185,5
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	6,17	UNITA' LOCALI AL 2001	575
ABITANTI EQUIVALENTI	5.621	ADDETTI AL 2001	2.673
AB. EQUIVALENTI PER 100 RES.	110	P.LETTO ALBERGHIERI 2001	66
INDICATORI DEMOGRAFICI		INDICATORI SOCIALI	
VAR. % POP. 1871-1921	52,38	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	3,15
VAR. % POP. 1921-1951	0,42	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,90
VAR. % POP. 1951-1961	-13,95	% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	16,46
VAR. % POP. 1961-1971	-3	INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	0,80
VAR. % POP. 1971-1981	28,06	INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	0,83
VAR. % POP. 1981-1991	5,98	% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	14,04
VAR. % POP. 1991-2001	24,77	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	19,74
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	6,52	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI - 2001	13,79
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	26,67	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	16,62
INDICATORI AMBIENTALI		INDICATORI ECONOMICI	
% SUP. >400 METRI	0	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	27,43
% SUP. >600 METRI	0	TASSO ATTIVITA' 1991	44,42
% SUP. >1600 M. (1200 M. PER APPEN.NO)	0	TASSO ATTIVITA' 2001	57,88
% SUP. CON PENDENZA<5°	37,45	TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	4,82
% SUP. CON PENDENZA >25°	1,25	% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	2,79
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	59,43	% ATTIVI INDUSTRIA 2001	62,80
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	2,63	% ATTIVI TERZIARIO 2001	34,41
% SAU SU SUPERFICIE	48,70		
INDICATORI INSEDIATIVI			
PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	40,42	P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	45,90
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1951	120.043	P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	2,06
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1971	151.052	R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	15,32
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1991	164.332	VAR. % S.A.U. 1990-00	-7,73
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 2001	145.221	VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	-29,15
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	25,8	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	6,61
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	-3,9	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	5,71
DISTANZA (IN PRIMI) DA POLO URBANO PRINCIPALE	23,1	ADDETTI PER 100 RES. 2001	52,55
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) 1991	26,2	VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-2001	29,11
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	18,1	% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	39,09
% AB. VACANZA AL 1991	7,53	N° IMPRESE AL 1991	412
		ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	1,18
		VAR. % ADDETTI 1991-2001	30,90
		RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	4,65

Indicatori socio economici e territoriali			
Comune di Monteciccardo			
PROVINCIA	PESARO - URBINO		
POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	1.296	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	25,86
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	29	RESIDENTI/KMQ AL 2001	50,1
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	2,24	UNITA' LOCALI AL 2001	110
ABITANTI EQUIVALENTI	1.544	ADDETTI AL 2001	233
AB. EQUIVALENTI PER 100 RES.	119	P.LETTO ALBERGHIERI 2001	0
INDICATORI DEMOGRAFICI		INDICATORI SOCIALI	
VAR. % POP. 1871-1921	31,7	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	3,06
VAR. % POP. 1921-1951	7,33	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,83
VAR. % POP. 1951-1961	-29,57	% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	19,83
VAR. % POP. 1961-1971	-39,18	INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	1,02
VAR. % POP. 1971-1981	-7,66	INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	0,88
VAR. % POP. 1981-1991	10,11	% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	16,28
VAR. % POP. 1991-2001	33,75	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	24,45
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	6,37	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI - 2001	16,35
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	33,25	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	12,28
INDICATORI AMBIENTALI		LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	24,56
% SUP. >400 METRI	1,01	TASSO ATTIVITA' 1991	44,17
% SUP. >600 METRI	0	TASSO ATTIVITA' 2001	56,34
% SUP. >1600 M. (1200 M. PER APPEN.NO)	0	TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	5,88
% SUP. CON PENDENZA<5°	9,2	% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	7,50
% SUP. CON PENDENZA >25°	0,96	% ATTIVI INDUSTRIA 2001	50,18
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	28,86	% ATTIVI TERZIARIO 2001	42,32
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	1,05	INDICATORI ECONOMICI	
% SAU SU SUPERFICIE	56,00	P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	16,90
INDICATORI INSEDIATIVI		P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	2,36
PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	56,54	R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	23,92
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1951	67.030	VAR. % S.A.U. 1990-00	-8,99
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1971	79.106	VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	-19,62
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1991	88.062	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	7,92
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 2001	92.794	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	8,78
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	18	ADDETTI PER 100 RES. 2001	17,98
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	17,3	VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-2001	59,55
DISTANZA (IN PRIMI) DA POLO URBANO PRINCIPALE	29,2	% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	59,66
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) 1991	48,81	N° IMPRESE AL 1991	51
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	10,06	ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	0,44
% AB. VACANZA AL 1991	12,06	VAR. % ADDETTI 1991-2001	53,29
		RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	2,12

Indicatori socio economici e territoriali			
Comune di Montelabbate			
PROVINCIA	PESARO - URBINO		
POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	5.345	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	19,60
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	232	RESIDENTI/KMQ AL 2001	272,7
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	4,34	UNITA' LOCALI AL 2001	696
ABITANTI EQUIVALENTI	5.500	ADDETTI AL 2001	4.892
AB. EQUIVALENTI PER 100 RES.	103	P.LETTO ALBERGHIERI 2001	15
INDICATORI DEMOGRAFICI		INDICATORI SOCIALI	
VAR. % POP. 1871-1921	34,13	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	3,14
VAR. % POP. 1921-1951	6,23	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,91
VAR. % POP. 1951-1961	-4,53	% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	15,67
VAR. % POP. 1961-1971	-0,93	INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	0,73
VAR. % POP. 1971-1981	11,06	INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	0,82
VAR. % POP. 1981-1991	25,92	% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	13,90
VAR. % POP. 1991-2001	37,69	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	16,79
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	5,23	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI - 2001	12,67
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	23,43	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	11,74
INDICATORI AMBIENTALI		LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	26,74
% SUP. >400 METRI	0	TASSO ATTIVITA' 1991	46,26
% SUP. >600 METRI	0	TASSO ATTIVITA' 2001	60,22
% SUP. >1600 M. (1200 M. PER APPEN.NO)	0	TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	4,12
% SUP. CON PENDENZA<5°	43,22	% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	2,85
% SUP. CON PENDENZA >25°	0	% ATTIVI INDUSTRIA 2001	58,20
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	48,14	% ATTIVI TERZIARIO 2001	38,95
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	0	INDICATORI ECONOMICI	
% SAU SU SUPERFICIE	33,49	P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	77,60
INDICATORI INSEDIATIVI		P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	3,13
PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	43,49	R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	21,09
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1951	188.557	VAR. % S.A.U. 1990-00	-41,42
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1971	263.717	VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	-32,07
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1991	288.671	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	6,26
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 2001	216.170	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	5,71
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	39,9	ADDETTI PER 100 RES. 2001	91,52
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	-18	VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-2001	9,96
DISTANZA (IN PRIMI) DA POLO URBANO PRINCIPALE	16,2	% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	29,19
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) 1991	23,57	N° IMPRESE AL 1991	519
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	30,27	ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	1,97
% AB. VACANZA AL 1991	2,47	VAR. % ADDETTI 1991-2001	14,86
		RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	7,03

Indicatori socio economici e territoriali

Comune di Sant'Angelo in Lizzola

PROVINCIA PESARO - URBINO

POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	6.810	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	11,80
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	226	RESIDENTI/KMQ AL 2001	577,1
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	3,32	UNITA' LOCALI AL 2001	756
ABITANTI EQUIVALENTI	6.988	ADDETTI AL 2001	3.362
AB. EQUIVALENTI PER 100 RES.	103	P.LETTO ALBERGHIERI 2001	22

INDICATORI DEMOGRAFICI

VAR. % POP. 1871-1921	33,16
VAR. % POP. 1921-1951	-1,8
VAR. % POP. 1951-1961	-4,98
VAR. % POP. 1961-1971	42,33
VAR. % POP. 1971-1981	33,45
VAR. % POP. 1981-1991	24,32
VAR. % POP. 1991-2001	23,93
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	5,71
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	29,75

INDICATORI AMBIENTALI

% SUP. >400 METRI	0
% SUP. >600 METRI	0
% SUP. >1600 M. (1200 M. PER APPEN.NO)	0
% SUP. CON PENDENZA <5°	32,06
% SUP. CON PENDENZA >25°	0
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	42,38
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	0
% SAU SU SUPERFICIE	71,20

INDICATORI INSEDIATIVI

PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	49,49
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1951	134.500
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1971	176.636
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1991	193.390
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 2001	177.626
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	31,3
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	0,6
DISTANZA (IN PRIMI) DA POLO URBANO PRINCIPALE	21,5
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) 1991	9,7
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	43,18
% AB. VACANZA AL 1991	1,94

INDICATORI SOCIALI

COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	3,09
COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,84
% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	17,79
INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	0,74
INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	0,87
% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	14,58
ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	17,47
ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI - 2001	15,00
LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	17,41
LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	25,89
TASSO ATTIVITA' 1991	48,10
TASSO ATTIVITA' 2001	59,51
TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	4,09
% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	2,50
% ATTIVI INDUSTRIA 2001	60,41
% ATTIVI TERZIARIO 2001	37,09

INDICATORI ECONOMICI

P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	39,50
P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	3,20
R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	22,85
VAR. % S.A.U. 1990-00	1,46
VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	15,21
HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	4,79
HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	6,41
ADDETTI PER 100 RES. 2001	49,37
VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-2001	41,51
% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	34,24
N° IMPRESE AL 1991	575
ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	1,06
VAR. % ADDETTI 1991-2001	30,51
RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	4,45

Indicatori socio economici e territoriali

Comune di Tavullia

PROVINCIA

POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	4.800	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	42,33
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	171	RESIDENTI/KMQ AL 2001	113,4
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	3,56	UNITA' LOCALI AL 2001	446
ABITANTI EQUIVALENTI	5.188	ADDETTI AL 2001	2.042
AB. EQUIVALENTI PER 100 RES.	108	P.LETTO ALBERGHIERI 2001	20

INDICATORI DEMOGRAFICI

VAR. % POP. 1871-1921	42,22
VAR. % POP. 1921-1951	5,34
VAR. % POP. 1951-1961	-7,82
VAR. % POP. 1961-1971	-13,94
VAR. % POP. 1971-1981	7,08
VAR. % POP. 1981-1991	10,56
VAR. % POP. 1991-2001	20,03
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	3,97
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	56,85

INDICATORI AMBIENTALI

% SUP. >400 METRI	0
% SUP. >600 METRI	0
% SUP. >1600 M. (1200 M. PER APPEN.NO)	0
% SUP. CON PENDENZA<5°	33,91
% SUP. CON PENDENZA >25°	0
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	42,27
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	0
% SAU SU SUPERFICIE	49,55

INDICATORI INSEDIATIVI

PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	48,36
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1951	158.499
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1971	222.681
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1991	245.289
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 2001	176.117
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	40,5
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	-20,9
DISTANZA (IN PRIMI) DA POLO URBANO PRINCIPALE	26,3
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) 1991	38,86
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	28,12
% AB. VACANZA AL 1991	5,94

INDICATORI SOCIALI

COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	3,11
COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,86
% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	18,09
INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	0,90
INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	1,09
% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	16,02
ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	19,15
ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI - 2001	14,05
LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	14,53
LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	25,26
TASSO ATTIVITA' 1991	45,61
TASSO ATTIVITA' 2001	56,94
TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	4,46
% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	4,09
% ATTIVI INDUSTRIA 2001	58,06
% ATTIVI TERZIARIO 2001	37,85

INDICATORI ECONOMICI

P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	29,80
P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	2,71
R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	27,63
VAR. % S.A.U. 1990-00	-24,00
VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	-13,56
HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	6,07
HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	7,01
ADDETTI PER 100 RES. 2001	42,54
VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-2001	49,33
% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	40,70
N° IMPRESE AL 1991	334
ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	0,95
VAR. % ADDETTI 1991-2001	43,90
RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	4,58

Indicatori socio economici e territoriali

Unione dei Comuni Pian del Bruscolo

N° COMUNI	5	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	127,0
POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	23.338	RESIDENTI PER KMQ AL 2001	183,7
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	972	UNITA' LOCALI AL 2001	2.583
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	4,16	ADDETTI AL 2001	13.202
ABITANTI EQUIVALENTI	24.841	P.LETTO ALBERGHIERI AL 2001	123
ABITANTI EQUIVALENTI PER 100 RES.	106		
INDICATORI DEMOGRAFICI		INDICATORI SOCIALI	
VAR. % POP. RESIDENTE 1871-1921	39,76	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	3,11
VAR. % POP. RESIDENTE 1921-1951	3,41	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,87
VAR. % POP. RESIDENTE 1951-1961	-11,30	% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	17,20
VAR. % POP. RESIDENTE 1961-1971	-2,15	INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	0,80
VAR. % POP. RESIDENTE 1971-1981	18,06	INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	0,89
VAR. % POP. RESIDENTE 1981-1991	16,25	% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	14,70
VAR. % POP. RESIDENTE 1991-2001	26,69	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	18,56
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	5,44	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI - 2001	14,08
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	33,71		
INDICATORI AMBIENTALI		INDICATORI ECONOMICI	
% SUP. >400 METRI	0,21	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	15,15
% SUP. >600 METRI	0,00	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	26,22
% SUP. >1200 METRI	0,00	TASSO ATTIVITA' 1991	46,15
% SUP. CON PENDENZA<5°	30,87	TASSO ATTIVITA' 2001	58,61
% SUP. CON PENDENZA >25°	0,47	TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	4,43
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	44,2	% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	3,23
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	0,8	% ATTIVI INDUSTRIA 2001	59,40
% SAU SU SUPERFICIE	50,2	% ATTIVI TERZIARIO 2001	37,38
INDICATORI INSEDIATIVI			
PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	46,40	P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	46,13
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 1951	133.726	P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	2,63
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 1971	178.638	R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	22,51
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 1991	195.949	VAR. % S.A.U. 1990-2000	-17,67
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 2001	161.586	VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	-17,43
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	33,6	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	6,31
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	-9,5	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	6,76
DISTANZA MEDIA(IN PRIMI) DEI COMUNI DAL POLO URBANO PRINCIPALE	23,3	ADDETTI PER 100 RES. 2001	56,57
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) AL 1991	24,66	VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-01	25,56
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	28,45	% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	34,80
% AB. VACANZA AL 1991	4,90	ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	1,25
		VAR. % ADDETTI 1991-2001	26,36
		RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	5,11

Indicatori socio economici e territoriali

Città di Pesaro

PROVINCIA

POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	91.086	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	126,58
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	2.457	RESIDENTI/KMQ AL 2001	719,6
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	2,7	UNITA' LOCALI AL 2001	10,597
ABITANTI EQUIVALENTI	103.133	ADDETTI AL 2001	41.488
AB. EQUIVALENTI PER 100 RES.	113	P.LETTO ALBERGHIERI 2001	6.635

INDICATORI DEMOGRAFICI

VAR. % POP. 1871-1921	41,38
VAR. % POP. 1921-1951	38,81
VAR. % POP. 1951-1961	21,92
VAR. % POP. 1961-1971	28,41
VAR. % POP. 1971-1981	6,72
VAR. % POP. 1981-1991	-1,88
VAR. % POP. 1991-2001	2,67
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	-1,03
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	3,70

INDICATORI AMBIENTALI

% SUP. >400 METRI	0
% SUP. >600 METRI	0
% SUP. >1600 M. (1200 M. PER APPEN.NO)	0
% SUP. CON PENDENZA <5°	51,66
% SUP. CON PENDENZA >25°	0,4
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	58,11
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	1,01
% SAU SU SUPERFICIE	44,25

INDICATORI INSEDIATIVI

PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	12,28
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1951	143.546
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1971	216.055
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 1991	238.225
POP. ACCESSIBILE IN 30' AL 2001	249.301
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	50,5
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	15,4
DISTANZA (IN PRIMI) DA POLO URBANO PRINCIPALE	1,8
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) 1991	6,14
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	10,86
% AB. VACANZA AL 1991	3,94

INDICATORI SOCIALI

COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	2,88
COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,56
% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	23,66
INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	1,34
INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	1,70
% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	20,78
ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	11,76
ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI - 2001	9,18
LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	29,80
LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	40,83
TASSO ATTIVITA' 1991	45,01
TASSO ATTIVITA' 2001	51,42
TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	5,40
% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	1,92
% ATTIVI INDUSTRIA 2001	35,51
% ATTIVI TERZIARIO 2001	62,58

INDICATORI ECONOMICI

P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	41,50
P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	3,25
R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	25,87
VAR. % S.A.U. 1990-00	-30,13
VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	-32,01
HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	6,42
HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	5,29
ADDETTI PER 100 RES. 2001	45,55
VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-2001	19,47
% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	18,84
N° IMPRESE AL 1991	6476
ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	1,08
VAR. % ADDETTI 1991-2001	18,62
RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	3,92

Indicatori socio economici e territoriali

Provincia di Pesaro - Urbino

N° COMUNI	67	SUPERFICIE TERRITORIALE (KMQ)	2.892,41
POPOLAZIONE RESIDENTE AL 2001	351.214	RESIDENTI PER KMQ AL 2001	121,4
POP. STRANIERA RESIDENTE AL 2001	10.997	UNITA' LOCALI AL 2001	36.882
STRANIERI PER 100 RESIDENTI	3,13	ADDETTI AL 2001	139.627
ABITANTI EQUIVALENTI	436.311	P.LETTO ALBERGHIERI AL 2001	22.809
ABITANTI EQUIVALENTI PER 100 RES.	124		
INDICATORI DEMOGRAFICI		INDICATORI SOCIALI	
VAR. % POP. RESIDENTE 1871-1921	31,72	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 1991	2,86
VAR. % POP. RESIDENTE 1921-1951	15,22	COMPONENTI MEDI PER FAM. AL 2001	2,60
VAR. % POP. RESIDENTE 1951-1961	-6,00	% FAMIGLIE CON 1 COMP.TE AL 2001	23,59
VAR. % POP. RESIDENTE 1961-1971	0,52	INDICE DI VECCHIAIA AL 1991	1,31
VAR. % POP. RESIDENTE 1971-1981	5,41	INDICE DI VECCHIAIA AL 2001	1,64
VAR. % POP. RESIDENTE 1981-1991	0,75	% POP. CON 64 ANNI E OLTRE AL 2001	21,21
VAR. % POP. RESIDENTE 1991-2001	4,53	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 1991	16,54
SALDO NATURALE 2001-05 PER 1000 RES.	-1,14	ANALFABETI E ALFABETI SENZA TITOLO PER 100 RES. =>6 ANNI 2001	11,98
SALDO MIGRATORIO 2001-05 PER 1000 RES.	12,19		
INDICATORI AMBIENTALI		INDICATORI ECONOMICI	
% SUP. >400 METRI	42,54	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 1991	23,24
% SUP. >600 METRI	18,59	LAUREATI E DIPL. /100 RES. =>6 ANNI 2001	34,23
% SUP. >1200 METRI	0,73	TASSO ATTIVITA' 1991	43,07
% SUP. CON PENDENZA<5°	18,73	TASSO ATTIVITA' 2001	50,56
% SUP. CON PENDENZA >25°	3,94	TASSO DISOCCUPAZIONE 2001	5,28
% SUP. AD ALTA FERTILITA'	35,3	% ATTIVI AGRICOLTURA 2001	4,39
% SUP. AD ALTA NATURALITA'	5,3	% ATTIVI INDUSTRIA 2001	42,19
% SAU SU SUPERFICIE	47,7	% ATTIVI TERZIARIO 2001	53,42
INDICATORI INSEDIATIVI			
PENDOLARI EXTRACOMUNALI PER 100 ATTIVI AL 1991	24,20	P.I.L. PRO CAPITE 1996 (MIO £)	34,79
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 1951	65.889	P.L.V. /SAU 1990 (MIO £)	2,33
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 1971	71.071	R.L.S./U.L.A. 1990 (MIO £)	16,93
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 1991	75.855	VAR. % S.A.U. 1990-2000	-8,86
POP. ACCESSIBILE MEDIA IN 30' AL 2001	75.923	VAR. % GIORNATE LAV. AGRICOLO 1990-00	-28,45
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1951-71	7,9	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 1990	8,08
VAR. % POP. ACC. IN 30' 1971-2001	6,8	HA S.A.U. PER AZIENDA AGRICOLA AL 2000	9,00
DISTANZA MEDIA(IN PRIMI) DEI COMUNI DAL POLO URBANO PRINCIPALE	42,6	ADDETTI PER 100 RES. 2001	39,76
% POP. SPARSA (NUCLEI+C.S.) AL 1991	18,40	VAR. % ADDETTI INDUSTRIA 1991-01	19,35
VAR. % ABITAZIONI TOT. 1981-91	13,76	% ADDETTI ARTIGIANI AL 2001	26,92
% AB. VACANZA AL 1991	10,50	ADDETTI/ATTIVI EXTRA-AGRICOLI AL 2001	0,99
		VAR. % ADDETTI 1991-2001	16,14
		RAPPORTO ADDETTI / UNITA' LOCALI 2001	3,79

5.6 Progetto: indirizzi progettuali per la realizzazione di un sistema del verde

Questa parte dello studio raccoglie alcuni indirizzi progettuali utili per la progettazione di un sistema del verde lungo l'asta fluviale del Basso Fiume Foglia. Nella prima parte sono indicate strategie operative e localizzazioni potenziali delle possibili aree di intervento mentre nella seconda parte sono state elaborate alcune schede tecniche utili ad una corretta progettazione e realizzazione di verde pubblico.

L'unione di un'ipotesi di programmazione del sistema del verde e di alcuni riferimenti che potrebbero costituire uno sviluppo delle NTA o dei regolamenti edilizi o del verde vigenti nei Comuni, ha quindi lo scopo di completare la conoscenza degli elementi che possano garantire realmente un efficace risultato.

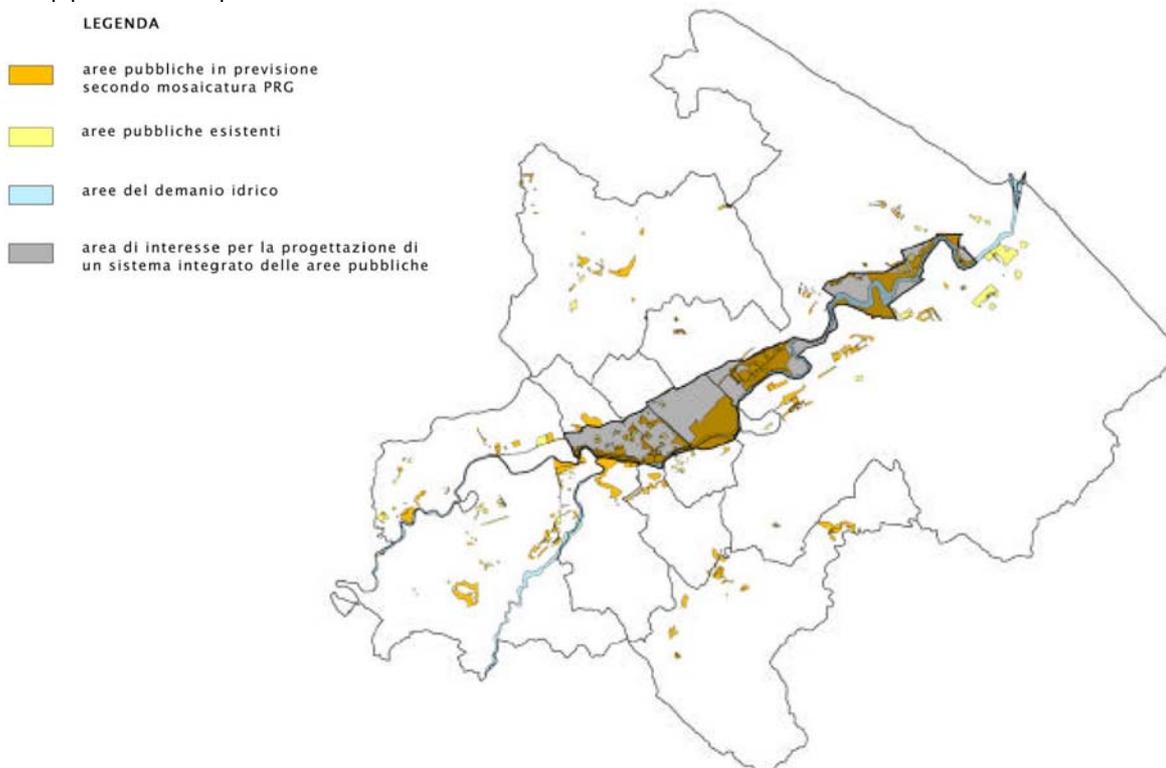
5.6.1 Obiettivi progettuali

Il generico fine perseguito nell'elaborazione di questo progetto consiste nel cercare di dare coerenza ad un sistema di aree verdi e pubbliche in generale già ampiamente sviluppato ed esteso lungo il corso del Fiume Foglia. Coerenza e dunque unitarietà di intenti per un quadro che si presenta riccamente dotato sulla carta ma che risulta notevolmente frammentato nella realtà. La difficoltà nei collegamenti è il primo ostacolo che si è tentato di risolvere. Non esiste un sistema se le relazioni fra le parti sono deboli o del tutto assenti: da qui l'esigenza di pensare anzitutto alla mobilità ed alla percezione di chi si sposta lungo questo territorio. Si è inteso proporre un doppio sistema legato ai percorsi: l'uno di servizio e l'altro di svago e contatto con la natura. Da questa considerazione parte il tema della percezione visiva e del rapporto con il fiume, vero filo conduttore del sistema. Alla creazione dei percorsi si accompagnano anche considerazioni legate alla qualità dell'area fluviale: in questo senso vengono individuate aree che servano da filtro così come da elemento compensatore alle superfici artigianali. Tali porzioni di territorio in alcuni casi sono già state destinate alla realizzazione di nuovi comparti produttivi, il nostro obiettivo quindi si limita a voler suscitare una diversa sensibilità nei confronti dell'area fluviale da parte delle Amministrazioni interessate.

5.6.2 Linee guida per una progettazione del verde integrata

Dal momento che la frammentazione degli spazi pubblici è tanto maggiore quanto maggiore è la distanza dall'asta fluviale, si è individuato un corridoio, una porzione di territorio a sviluppo lineare, ove sviluppare la rete dei collegamenti e delle aree pubbliche, quindi l'ambito entro cui pensare a politiche di acquisizione

e/o gestione del territorio lungo il Fiume Foglia. Tale corridoio comprende, inglobando in un unico sistema, le diverse attrezzature sportive di fondovalle, e con esse le ipotesi di parchi, giardini ed aree di sosta, indicate nelle previsioni di piano dei diversi Comuni. Se in fase di analisi si è voluta verificare l'attendibilità di queste aree, e quindi riportare solo ciò che realmente è patrimonio pubblico o in acquisizione, in questa seconda fase si intende considerare l'intero quadro delle aree pubbliche (emerso dalla mosaicatura dei PRG) per capire come le intenzioni dei diversi Comuni possano convogliare o meno in un disegno unitario. Il disegno, emerso dall'unione delle aree pubbliche di nuovo impianto e delle aree già consolidate, presenta la possibilità di dare luogo ad una sorta di parco fluviale a sviluppo lineare pressoché continuo.



Portare avanti questa visione significa investire sull'acquisizione di nuove aree per completare il quadro degli ambiti definiti di nuovo impianto. Acquisire ulteriori porzioni di territorio, non tanto per creare nuovi e confinati parchi, quanto più per realizzare nuovi collegamenti ciclo-pedonali ed aree di salvaguardia ambientale nei confronti dei distretti artigianali.

Nuove aree per nuovi collegamenti, questa è la priorità maggiore dal momento che non può esistere un sistema se mancano le relazioni fra le parti. Collegamenti dunque come elementi fondamentali da realizzare e garantire secondo una

precisa gerarchia. Si propongono un tracciato di tipo veloce e funzionale ad una mobilità quotidiana e d un altro dedicato allo svago ed al tempo libero, che colleghi le diverse situazioni a parco in cantiere e già realizzate.



Sono individuate almeno due tipologie di aree che le amministrazioni potrebbero acquisire nell'ottica di definire un organico sviluppo del sistema verde. Le prime sono individuate in ambito "urbano" e sono volte alla realizzazione di percorsi ciclo-pedonali in sede propria, contigui o meno alla Strada Statale. Gli attuali collegamenti ciclabili interessano quasi esclusivamente i Comuni di Tavullia e Colbordolo e nello specifico solo alcuni dei loro nuclei abitati di fondo valle. Già alcuni Comuni contemplanò l'opportunità di favorire la mobilità ciclo-pedonale lungo il corso del fiume: trattasi di Colbordolo e Montelabbate che hanno proposto il "percorso natura" alternativamente lungo le sponde del Torrente Apsa. La nuova mobilità deve necessariamente connotarsi come prosecuzione di quella già realizzata e servire di collegamento del maggiore numero possibile di centri abitati.

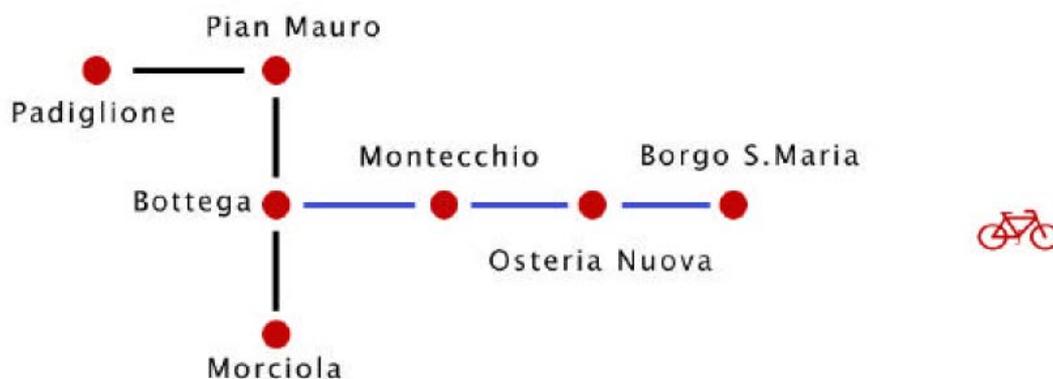
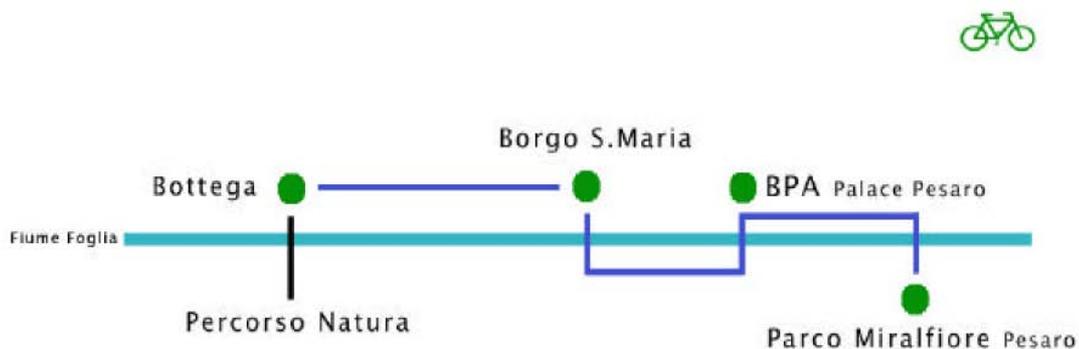


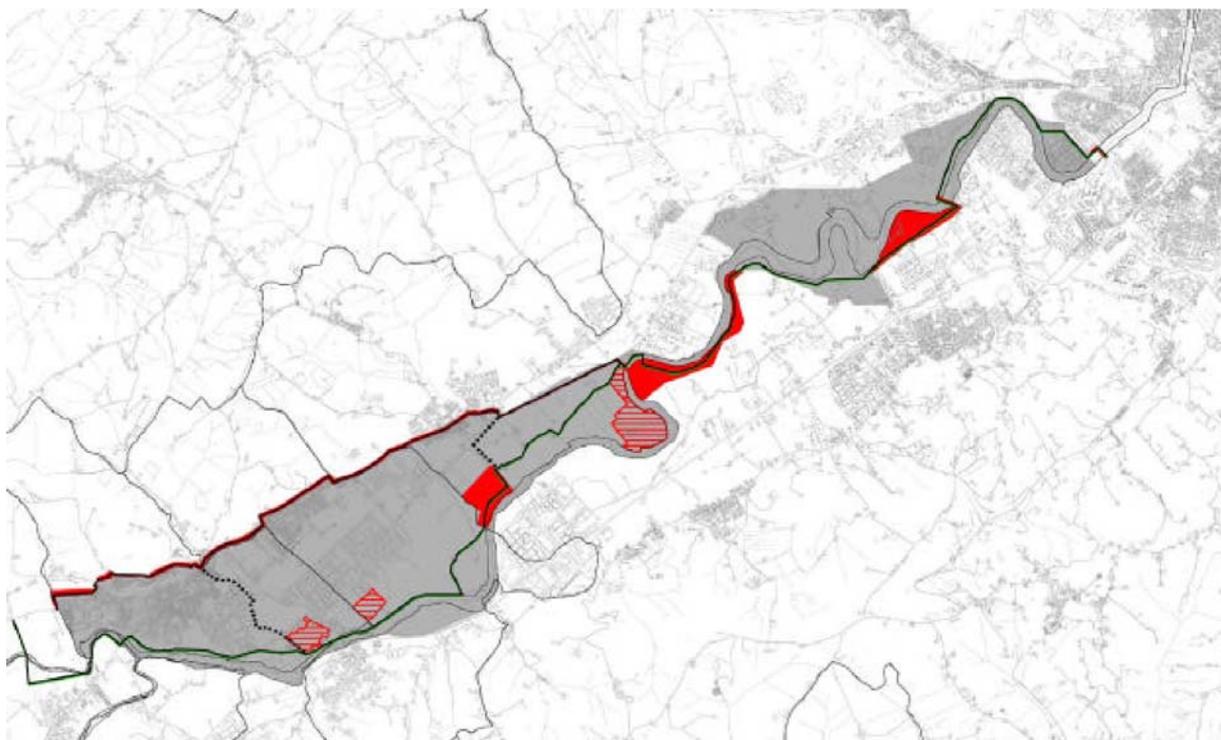
Diagramma relativo al nuovo sistema di mobilità ciclo-pedonale di collegamento fra i centri abitati.

Il tracciato proposto si conclude a Borgo S. Maria, nucleo abitato che confina con la zona artigianale che conduce alle porte di Pesaro: da questo punto in poi le residenze e le attrezzature pubbliche lasciano il posto alle strutture del sistema produttivo.

La mobilità stra-ordinaria, ossia quella che va oltre le quotidiane esigenze di spostamento, trova collocazione lungo l'asta fluviale e si inserisce all'interno delle aree verdi definite dai piani regolatori. Il tracciato proposto ha origine in prossimità del centro abitato di Bottega, lì dove terminano le piste ciclabili esistenti ed il percorso natura sopra citato.



Le aree necessarie per la realizzazione di questo secondo tipo di tracciato si collocano lungo l'asta fluviale e vanno a consolidare il sistema verde già proposto dai Comuni. Si sono individuate almeno tre macro superfici che potrebbero fungere da filtro e sistema compensatore nei confronti degli stabilimenti produttivi. Non per forza si tratta di aree da acquisire, potrebbero essere introdotti vincoli nella loro conduzione e quindi incentivi per il loro mantenimento ad aree rurali, silvane.



LEGENDA

-  area di interesse per la progettazione di un sistema integrato delle aree pubbliche
-  aree la cui acquisizione è di importanza primaria per i collegamenti
-  aree la cui acquisizione è legata alla salvaguardia del sistema fluviale
-  nuovi tracciati ciclo-pedonali "verdi"
-  nuovi tracciati ciclo-pedonali di collegamento ai nuclei abitati
-  collegamenti fra i nuovi tracciati ciclo-pedonali

5.6.3 Realizzazione di nuove aree verdi di proprietà od interesse pubblico

La tabella seguente riepiloga l'organizzazione delle schede progettuali predisposte al fine di sintetizzare i principali parametri e requisiti cui dovrebbe attenersi una corretta progettazione e realizzazione del verde pubblico. Come si può osservare, le schede sono state predisposte seguendo una griglia in cui i principali dati di ingresso sono rappresentati dal contesto urbanistico e della funzione e tipologia del verde. Sulla base di tali riferimenti, nonché del dato dimensionale dell'area, si sono articolate le singole schede tipologiche in cui sono riportati i requisiti qualitativi minimi da garantire nonché prescrizioni/indicazioni per ottenere un verde funzionale evitando errori di impostazione iniziali che si ripercuoterebbero poi in fase di gestione delle aree stesse.

AMBITO URBANISTICO	TIPOLOGIA AREA VERDE <i>(le sigle fanno riferimento alle tipologie del PRG)</i>	CLASSI DI SUPERFICIE A VERDE	SCHEDA PROGETTUALE
Unico (Perimetro delle aree urbane <i>ed ambito Extraurbano</i>)	ISTR (istruzione) V – Attrezz. Collettive VS (verde sportivo)	unica classe fino a 500 mq da 501 a 1000 mq oltre 1000 mq fino a 300 mq oltre 300 mq	Tipologia PU1 Tipologia PU2 Tipologia PU3 Tipologia PU4 Tipologia PU5 Tipologia PU6

SCHEDA PROGETTUALE

PU1

Caratteristiche del terreno di riporto	<ul style="list-style-type: none"> • Terreno vegetale proveniente da scavi superficiali.
Superficie impermeabile	<ul style="list-style-type: none"> • E' opportuno contenere le impermeabilizzazione limitandole alle sole aree gioco e camminamenti comunque nel complesso non superare il 20% della superficie da destinare a verde.
Grado di copertura arborea e sue caratteristiche <i>(La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura arborea minima: 40% • Copertura arborea massima: 70%
Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura minima: 20%.
Specie di cui è vietato l'impianto	<ul style="list-style-type: none"> • Quelle incluse negli appositi elenchi dei Regolamenti del verde e tutte le specie considerate tossiche o contenenti principi chimici tossici.
Prescrizioni particolari	<ul style="list-style-type: none"> • E' richiesta la redazione di un progetto del verde a firma di un tecnico abilitato in cui sia studiata ed indicata l'organizzazione degli spazi. • Deve essere presente almeno uno spazio aperto con tappeto erboso di ampie dimensioni (indicativamente 200 mq) privo di ostacoli e piante non eccessivamente ombreggiato. • I giochi e gli arredi devono essere certificati secondo le normative europee e devono essere localizzati preferibilmente in un area del giardino dedicata tale da non interferire con gli spazi dedicati al gioco libero o al relax. • L'area deve essere recintata e possibilmente le recinzioni protette sul lato interno da una fascia di verde (arbusti, piante arboree o rampicanti) soprattutto lungo i lati che costeggiano strade ad intenso traffico. • Deve essere incentivato l'impianto, in un area del giardino a ciò dedicata, di fruttiferi in particolare delle specie legate al paesaggio agricolo tradizionale.

Note: quando non diversamente specificato, il valori percentuali sono riferiti alla superficie destinata a verde

SCHEMA PROGETTUALE

PU2

<p>Caratteristiche del terreno di riporto</p> <p>Superficie impermeabile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Terreno vegetale proveniente da scavi superficiali. • All'interno dell'area verde è consentita l'impermeabilizzazione di una superficie massima pari al 10 % della superficie destinata al verde.
<p>Grado di copertura arborea e sue caratteristiche</p> <p>(La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura arborea massima: 70% • Copertura arborea minima: 40%
<p>Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura minima: 20%. • Copertura massima: 40%.
<p>Specie di cui è vietato l'impianto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infestanti e quelle indicate dai Regolamenti del Verde.
<p>Prescrizioni particolari</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pavimentazioni: oltre la soglia di pavimentazioni impermeabili (10% della superficie), sono consentite pavimentazioni permeabili realizzate con materiali o manufatti naturali sino ad una copertura massima complessiva (pavimentazioni permeabili + impermeabili) del 15%. • E' richiesta la redazione di un progetto del verde a firma di un tecnico abilitato in cui sia studiata ed indicata l'organizzazione degli spazi. • I giochi e gli arredi presenti devono essere certificati secondo le normative europee e devono essere localizzati preferibilmente in un area del giardino dedicata tale da non interferire con gli spazi dedicati al gioco libero o al relax. • L'area deve essere accessibile a tutti; è per tanto sconsigliato l'impiego di recinzioni da limitare alle infrastrutture (es. sportive presenti nell'area). • I camminamenti devono essere percorribili dai portatori di handicap almeno per l'80% della loro lunghezza mentre almeno il 60% dell'area, se collocata in ambito urbano, deve essere raggiungibile dai portatori di handicap.

Note: quando non diversamente specificato, il valori percentuali sono riferiti alla superficie destinata a verde

SCHEDA PROGETTUALE

PU3

<p>Caratteristiche del terreno di riporto</p> <p>Superficie impermeabile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Terreno vegetale proveniente da scavi superficiali. • All'interno dell'area verde è consentita l'impermeabilizzazione di una superficie massima pari al 6 % della superficie destinata al verde.
<p>Grado di copertura arborea e sue caratteristiche</p> <p>(La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura arborea massima: 80% • Copertura arborea minima: 40%
<p>Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura minima: 20%. • Copertura massima: 60%.
<p>Specie di cui è vietato l'impianto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infestanti e quelle indicate dai Regolamenti del Verde.
<p>Prescrizioni particolari</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pavimentazioni: oltre la soglia di pavimentazioni impermeabili (6% della superficie), sono consentite pavimentazioni permeabili realizzate con materiali o manufatti naturali sino ad una copertura massima complessiva (pavimentazioni permeabili + impermeabili) del 12%. • E' richiesta la redazione di un progetto del verde a firma di un tecnico abilitato in cui sia studiata ed indicata l'organizzazione degli spazi. • I giochi e gli arredi presenti devono essere certificati secondo le normative europee e devono essere localizzati preferibilmente in un area del giardino dedicata tale da non interferire con gli spazi dedicati al gioco libero o al relax. • L'area deve essere accessibile a tutti; è per tanto sconsigliato l'impiego di recinzioni da limitare alle infrastrutture (es. sportive presenti nell'area). • I camminamenti devono essere percorribili dai portatori di handicap almeno per l'70% della loro lunghezza mentre almeno il 60% dell'area, se collocata in ambito urbano, deve essere raggiungibile dai portatori di handicap.

Note: quando non diversamente specificato, i valori percentuali sono riferiti alla superficie destinata a verde

SCHEDA PROGETTUALE

PU4

<p>Caratteristiche del terreno di riporto</p> <p>Superficie impemeabile</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Terreno vegetale proveniente da scavi superficiali. • All'interno dell'area verde è consentita l'impermeabilizzazione di una superficie massima pari al 10 % della superficie destinata al verde.
<p>Grado di copertura arborea e sue caratteristiche</p> <p>(La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura arborea massima: 70% • Copertura arborea minima: 35% • Ferme restando le disposizioni impartite dal Regolamento del Verde e dalle normative vigenti (codice della strada e Codice civile), si prescrivono le distanze di impianto e da edifici riportate nel manuale tecnico allegato.
<p>Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura minima: 15%. • Copertura massima: 50%.
<p>Specie di cui è vietato l'impianto</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Infestanti e quelle indicate dai Regolamenti del Verde.
<p>Prescrizioni particolari</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pavimentazioni: oltre la soglia di pavimentazioni impermeabili (10% della superficie), sono consentite pavimentazioni permeabili realizzate con materiali o manufatti naturali sino ad una copertura massima complessiva (pavimentazioni permeabili + impermeabili) del 15%. • E' richiesta la redazione di un progetto del verde a firma di un tecnico abilitato in cui sia studiata ed indicata l'organizzazione degli spazi. • I giochi e gli arredi presenti devono essere certificati secondo le normative europee e devono essere localizzati preferibilmente in un area del giardino dedicata tale da non interferire con gli spazi dedicati al gioco libero o al relax. • L'area deve essere accessibile a tutti; è per tanto sconsigliato l'impiego di recinzioni da limitare alle infrastrutture (es. sportive presenti nell'area). • I camminamenti devono essere percorribili dai portatori di handicap almeno per l'80% della loro lunghezza mentre almeno il 50% dell'area, se collocata in ambito urbano, deve essere raggiungibile dai portatori di handicap.

Note: quando non diversamente specificato, il valori percentuali sono riferiti alla superficie destinata a verde

SCHEMA PROGETTUALE

PU5

<p>Caratteristiche del terreno di riporto</p> <p>Superficie impermeabile</p> <p>Grado di copertura arborea e sue caratteristiche (La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)</p> <p>Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche</p> <p>Specie di cui è vietato l'impianto</p> <p>Prescrizioni particolari</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Terreno vegetale proveniente da scavi superficiali. • All'interno dell'area verde è consentita l'impermeabilizzazione di una superficie massima pari al 20 % della superficie destinata al verde. • Copertura arborea massima: 80% • Copertura arborea minima: 50% • Copertura minima: 40%. • Copertura massima: 70%. • Infestanti e quelle indicate dai Regolamenti del Verde. • Pavimentazioni: oltre la soglia di pavimentazioni impermeabili (20% della superficie), sono consentite pavimentazioni permeabili realizzate con materiali o manufatti naturali sino ad una copertura massima complessiva (pavimentazioni permeabili + impermeabili) del 25%. • E' richiesta la redazione di un progetto del verde a firma di un tecnico abilitato in cui sia studiata ed indicata l'organizzazione degli spazi. • I giochi e gli arredi presenti devono essere certificati secondo le normative europee e devono essere localizzati preferibilmente in un area del giardino dedicata tale da non interferire con gli spazi dedicati al gioco libero o al relax. • L'area deve essere recintata e possibilmente le recinzioni protette sul lato interno da una fascia di verde (arbusti, piante arboree o rampicanti) soprattutto lungo i lati che costeggiano strade ad intenso traffico. • I camminamenti devono essere interamente percorribili dai portatori di handicap così come l'area deve essere raggiungibile dai portatori di handicap almeno per l'80%. • Va previsto un impianto di irrigazione automatizzato.
---	--

Note: quando non diversamente specificato, il valori percentuali sono riferiti alla superficie destinata a verde

SCHEDA PROGETTUALE

PU6

Caratteristiche del terreno di riporto	<ul style="list-style-type: none"> • Terreno vegetale proveniente da scavi superficiali.
Superficie impermeabile	<ul style="list-style-type: none"> • All'interno dell'area verde è consentita l'impermeabilizzazione di una superficie massima pari al 17% della superficie destinata al verde.
Grado di copertura arborea e sue caratteristiche (La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura arborea massima: 70% • Copertura arborea minima: 40%
Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"> • Copertura minima: 30%. • Copertura massima: 50%.
Specie di cui è vietato l'impianto	<ul style="list-style-type: none"> • Infestanti e quelle indicate dai Regolamenti del Verde.
Prescrizioni particolari	<ul style="list-style-type: none"> • Pavimentazioni: oltre la soglia di pavimentazioni impermeabili (17% della superficie), sono consentite pavimentazioni permeabili realizzate con materiali o manufatti naturali sino ad una copertura massima complessiva (pavimentazioni permeabili + impermeabili) del 20%. • E' richiesta la redazione di un progetto del verde a firma di un tecnico abilitato in cui sia studiata ed indicata l'organizzazione degli spazi. • I giochi e gli arredi presenti devono essere certificati secondo le normative europee e devono essere localizzati preferibilmente in un area del giardino dedicata tale da non interferire con gli spazi dedicati al gioco libero o al relax. • L'area deve essere recintata e possibilmente le recinzioni protette sul lato interno da una fascia di verde (arbusti, piante arboree o rampicanti) soprattutto lungo i lati che costeggiano strade ad intenso traffico. • I camminamenti devono essere interamente percorribili dai portatori di handicap così come l'area deve essere raggiungibile dai portatori di handicap almeno per il 70%. • Va previsto un impianto di irrigazione automatizzato.

Note: quando non diversamente specificato, i valori percentuali sono riferiti alla superficie destinata a verde

5.6.4 Realizzazione di nuovi parcheggi

Le tipologie di verde di pertinenza di nuovi parcheggi possono essere ricondotte sostanzialmente a due tipologie in funzione delle dimensioni delle superfici come si può osservare dalla tabella successiva. Le schede tipologiche sono simili in quanto non sussistono sostanziali differenze in merito alle precauzioni ed alle specie da utilizzare. In merito alle modalità di realizzazione degli interventi valgono le indicazioni fornite per la realizzazione dei viali alberati.

TIPOLOGIA DI PARCHEGGIO	SCHEDA PROGETTUALE
Parcheeggio in linea (parcheggi posti su unica fila a lato strada)	Tipologia P1
Parcheeggio in doppia fila o in piazzali	<i>Tipologia P2</i>

SCHEDA PROGETTUALE

P 1

Caratteristiche del terreno di riporto	<ul style="list-style-type: none"> Il terreno di riporto deve essere di medio impasto con contenuto di sostanza organica non inferiore al 2%. Lo strato su cui va riportato deve essere preventivamente rotto e lavorato. Va evitato l'interramento del colletto delle piante esistenti.
Superficie permeabile	<ul style="list-style-type: none"> Deve essere garantita una superficie permeabile di almeno 4 mq per pianta arborea. La permeabilità del terreno deve essere garantita da sistemi di protezione che evitino nel tempo il costipamento del terreno ricorrendo a miscelati altamente drenanti, griglie di protezione manufatti perforati ecc.
Grado di copertura arborea e sue caratteristiche (La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)	<ul style="list-style-type: none"> La densità di impianto deve essere calcolata sulla base del diametro delle chiome a maturità considerando spazi multipli della lunghezza relativa ad un posto macchina.
Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"> E' consentito l'utilizzo di tappezzanti solo se è prevista una protezione perimetrale ed un salto di quota con il piano stradale utilizzato a parcheggio. In tal caso la densità media delle piantine consigliata è di 7 – 10 piantine/mq in funzione della specie utilizzata. Se sono impiegate delle tappezzanti deve essere previsto anche un impianto di irrigazione a goccia.
Specie di cui è vietato l'impianto	<ul style="list-style-type: none"> Va posta attenzione alle scelta delle varietà soprattutto in funzione dei volumi delle chiome a raggiunta maturità e delle distanza da edifici, manufatti linee elettriche ecc.
Prescrizioni particolari	<ul style="list-style-type: none"> Devono essere previste protezioni permanenti per le piante contro gli urti delle auto. Dove previsto, l'impianto di irrigazione deve essere celato interponendolo all'interno di un doppio strato di geotessuto a sua volta ricoperto da pacciamatura (ghiaietto, corteccia ecc.). Gli interventi devono essere seguiti seguendo le indicazioni riportate nel manuale tecnico allegato per ciò che riguarda il terreno di riporto ed alla messa a dimora delle piante.

SCHEDA PROGETTUALE

P 2

Caratteristiche del terreno di riporto	<ul style="list-style-type: none"> Il terreno di riporto deve essere di medio impasto con contenuto di sostanza organica non inferiore al 2%. Lo strato su cui va riportato deve essere preventivamente rotto e lavorato. Va evitato l'interramento del colletto delle piante esistenti.
Superficie permeabile	<ul style="list-style-type: none"> Deve essere garantita una superficie permeabile di almeno 4 mq per pianta arborea. La permeabilità del terreno deve essere garantita da sistemi di protezione che evitino nel tempo il costipamento del terreno ricorrendo a miscelati altamente drenanti, griglie di protezione manufatti perforati ecc.
Grado di copertura arborea e sue caratteristiche (La copertura arborea del terreno è calcolata sulla base dallo sviluppo delle chiome a raggiunta maturità.)	<ul style="list-style-type: none"> La copertura arborea minima per parcheggi organizzati in piazzali è del 50%.
Grado di copertura del terreno con arbusti e tappezzanti e loro caratteristiche	<ul style="list-style-type: none"> Va incentivata la formazione di aiuole (anche come collegano tra le formelle e separatori dei posti auto) con arbusti e tappezzanti da prevedere almeno in corrispondenza degli accessi. Le aiuole devono avere una larghezza minima di terreno di mt 1. Sia le aiuole che le formelle devono essere protette contro gli urti ed il calpestio da parte delle autovetture e dei pedoni. Se sono impiegati arbusti o tappezzanti deve essere previsto anche un impianto di irrigazione a goccia e la predisposizione di un geotessuto che rivesta il terreno e l'impianto di irrigazione a sua volta rivestito da materiale pacciamante quale ghiaietto colorato, leca, corteccia ecc. . Per parcheggi in piazzali è comunque consigliabile il ricorso all'impianto di irrigazione.
Specie di cui è vietato l'impianto	<ul style="list-style-type: none"> Va posta attenzione alle scelta delle varietà soprattutto in funzione dei volumi delle chiome a raggiunta maturità e delle distanza da edifici, manufatti linee elettriche ecc.
Prescrizioni particolari	<ul style="list-style-type: none"> Devono essere previste protezioni permanenti per le piante contro gli urti delle auto. Dove previsto, l'impianto di irrigazione deve essere celato interponendolo all'interno di un doppio strato di geotessuto a sua volta ricoperto da pacciamatura (ghiaietto, corteccia ecc.) Gli interventi devono essere seguiti seguendo le indicazioni riportate nel manuale tecnico allegato per ciò che riguarda il terreno di riporto ed alla messa a dimora delle piante.

5.6.5 Realizzazione di nuovi filari stradali

Per questa tipologia di intervento non sono state previste schede tipologiche di dettaglio in quanto risulta estremamente difficile codificare l'ampia casistica che si può presentare. In linea di principio si possono comunque individuare alcune linee guida da seguire nella progettazione del viale stradale in particolare vanno analizzati i seguenti aspetti:

L'ambito urbanistico

Se ci si trova all'interno di aree residenziali o artigianali; nel primo caso il verde deve integrarsi con l'architettura degli edifici ed il paesaggio urbano, nel secondo caso assume prevalentemente una funzione protettiva e di mitigazione delle infrastrutture edili.

L'ampiezza della sede stradale e la distanza dai fabbricati

Questi aspetti delimitano i volumi massimi esplorabili dalle chiome e condizionano per tanto la scelta delle specie, la posizione del filare (centrale o a lato strada) ed il loro numero.

La presenza di impianti tecnologici

Un aspetto da non trascurare è sicuramente la presenza e consistenza di impianti tecnologici in particolare del sottosuolo soprattutto perché la loro manutenzione limita lo sviluppo della pianta. In certi casi può essere più razionale indirizzare la scelta su specie che per caratteristiche di sviluppo e resistenza a questo tipo di disturbo offrano migliori garanzie. In merito agli impianti di illuminazione deve essere tenuta in considerazione la possibilità di ricorrere nel corso del tempo a diverse modalità di illuminazione rispetto allo stato attuale. In altri termini verificare se l'illuminazione può essere modificata in funzione dell'accrescimento delle piante (ad esempio sostituendo i pali dei fari); diversamente anche questo aspetto può influenzare la scelta delle specie.

La presenza o meno di aree di parcheggio

Spesso lungo il filare stradale sono inseriti posti auto; in questo caso valgono le indicazioni previste per i parcheggi in linea (scheda P 1) in particolare l'obbligatorietà di protezioni contro gli urti ed il costipamento del terreno.

Le condizioni ambientali del luogo

Fatto salvo quanto indicato in merito alla scelta delle specie arboree, vanno verificate anche le condizioni microclimatiche ed ambientali dell'area di intervento. Ad esempio se si tratta di ambiti in cui si verificano canalizzazioni di correnti fredde che mettono a rischio di gelate oppure se localizzate in "oasi di calore" in cui invece si verifica un innalzamento della temperatura media con esiti inversi. Nella scelta della pianta vanno infine ponderate anche i seguenti aspetti: resistenza meccanica (ad esempio alla neve o al vento), rusticità,

caratteristiche del polline ed della dispersione del seme (se creano o meno allergie), la consistenza e modalità di sviluppo degli apparati radicali.

5.6.6 Realizzazione di nuove aree verdi nell'ambito di piani urbanistici

Per le nuove realizzazioni nell'ambito di piani urbanistici deve essere redatto un progetto del verde.

1) Requisiti progettuali del verde

Obbligatorietà della redazione del progetto preliminare
Requisiti del progetto preliminare (tematiche affrontate, elaborati da produrre : planimetrie, computi, relazioni tecniche e specialistiche ecc.)

2) Indicazioni sulle caratteristiche del verde:

Accorpamenti funzionali delle singole aree

Vanno previsti spazi a funzione diversificata ed interconnesse tra loro (ludica, per la sosta, ricreativa ecc.) le cui dimensioni devono consentire la buona funzionalità e fruibilità dell'intera area a verde.

Connettività e collegamenti del verde

Deve essere affrontata la tematica relativa ai collegamenti funzionali ed ecologici con le aree verdi circostanti sia riconducibili al verde ornamentale che naturale.

Sistema degli accessi e della mobilità

Il progetto deve indicare anche le vie di mobilità interna all'area con i percorsi di collegamento tra le diverse zone interne oltre ad evidenziare il sistema degli accessi alle aree verdi di utilizzo pubblico.

Barriere architettoniche

Vanno indicate sulla planimetria le aree che possono essere fruite anche da portatori di handicap. L'intero sistema della mobilità interna (accessi, marciapiedi, camminamenti deve essere privo di barriere architettoniche).

Standard di qualità del materiale vegetale

Deve essere allegato al progetto un capitolato speciale per le opere a verde in cui siano descritte le caratteristiche qualitative delle piante oltre che alle rispettive dimensioni. Il capitolato dovrà inoltre indicare chiaramente e dettagliatamente le tecniche da adottare per la realizzazione delle opere e precisare i termini della garanzia di attecchimento oltre ad individuare e quantificare in modo preciso le operazioni di manutenzione da effettuare sino alla presa in carico dell'area od il collaudo a seconda di quanto stabilito dalle singole convenzioni.

Dotazione degli arredi ed infrastrutture

Relazione illustrativa In merito alla loro entità si rimanda a quanto indicato dalle singole convenzioni; in merito alla loro tipologia si prescrive il rispetto delle conformità dei materiali in particolare l'impiego di attrezzature certificate secondo le normative europee. Va posta attenzione alle distanze tra gli arredi ludici (non devono essere troppo vicini), al posizionamento rispetto alle aree ombreggiate, a tipo di fondo che deve garantire un ottimo drenaggio mentre in corrispondenza delle rampe di discesa delle attrezzature ludiche va prevista l'installazione degli appositi materassini anti trauma. Non da ultima va verificato il grado di manutenzione richiesto dai materiali utilizzati privilegiando le strutture che garantiscono oltre alla funzionalità d'impiego, anche un buon effetto estetico ed una contenuta manutenzione nel tempo.

Sistema dei parcheggi dotati di verde

All'interno delle aree sottoposte al piano urbanistico va realizzata anche la progettazione del verde di pertinenza stradale ed in particolare delle aree adibite a parcheggio. In merito possono valere i riferimenti individuati nelle apposite schede tipologiche fatte salve le eventuali prescrizioni o richieste che saranno formalizzate all'interno della convenzione. Per queste tipologie di verde, va comunque incentivata la predisposizione di impianti di irrigazione automatizzati e la copertura con arbusti o tappezzanti delle superfici permeabili.

Impianti tecnologici

Il progetto deve contenere anche una planimetria degli impianti tecnologici che interagiscono con le aree a verde includendo in esse anche il verde stradale, il verde esistente e di pertinenza dei parcheggi con indicazione delle quote di profondità per quanto riguarda le condutture interrato. Rientrano negli impianti tecnologici da riportare sulle planimetrie anche quelli esistenti sull'area prima dell'intervento e che non subiscono modificazioni oltre agli impianti di irrigazione. Questi, nell'ambito dei progetti esecutivi, devono essere riportati su apposita planimetria con indicazione dettagliata del posizionamento delle singole componenti in particolare di quelle oggetto di manutenzione.

5.7 Progetto: il piano strategico dei servizi

5.7.1 Il Piano Strategico dei Servizi

Il Piano dei Servizi è lo strumento mediante il quale l'Amministrazione comunale si dota, accertando fabbisogni, vincoli ed opportunità, di un sistema di obiettivi perseguibili, per offrire alla popolazione e ai fruitori della città in generale una dotazione di spazi fisici organizzati e rapportati per quantità e localizzazione alla intensità e distribuzione della domanda ed alla propria capacità di gestione, che nel loro insieme assicurano la giusta quantità e qualità degli spazi urbani di vita sociale e contribuiscono in questo a innalzare il potenziale di qualità complessiva della vita.

In tal senso il Piano dei servizi si occupa di spazi fisici materiali, pur restando attento a considerare il valore della presenza e l'ampiezza in un dato territorio delle funzioni immateriali e di quelle non identificabili in precisi spazi fisici.

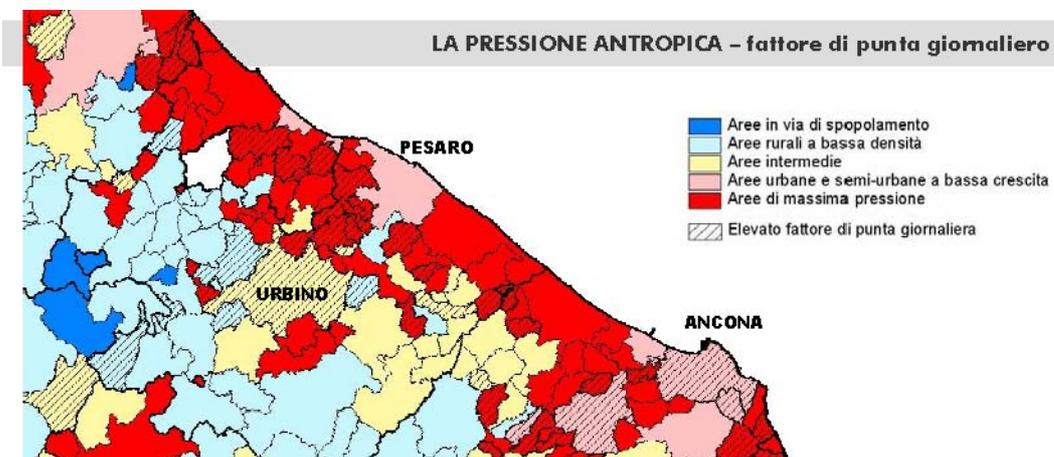
Trattandosi di funzioni legate all'uso collettivo, le aree ad esse deputate saranno prevalentemente (ma non in misura esclusiva) connesse a manovre pubbliche dirette alla acquisizione e/o gestione da parte del soggetto pubblico.

In ragione di ciò si usa dire che il Piano dei servizi stabilisce la struttura della "città pubblica", tema che negli anni più recenti è stato dibattuto nella disciplina delle politiche urbane ed ha portato a farne un asse del processo di pianificazione, a ripensare il concetto tradizionale di "standard", ad ampliare il campo di osservazione dalle competenze strettamente urbanistiche a quelle di carattere ecologico ambientale, a indurre la costruzione di progetti integrati di offerta connessi ai temi più generali della riforma del welfare state, della coesione sociale, del sostentamento della gestione dei servizi e della incidenza sulle politiche urbane della ridotta disponibilità di risorse finanziarie. In quest'ottica il Piano dei servizi può rappresentare il punto di partenza o di arrivo delle azioni dei diversi soggetti che operano sul territorio nel campo della fornitura di servizi alla popolazione, mondo privato, no profit e terzo settore in genere, cooperanti con l'azione pubblica per il raggiungimento di un soddisfacente punto di equilibrio tra domanda e offerta. Alla definizione più circostanziata di cosa sia un Piano dei Servizi che assuma un orizzonte e un approccio strategico, di quali siano i suoi contenuti e quali ne siano il percorso operativo e metodologico, concorrono almeno tre elementi:

- la definizione degli OGGETTI cui il Piano si applica e quindi delle tipologie di aree, di opere, di previsioni, di azioni che ne sono interessate e degli ambiti che li ospitano;

-la definizione degli OBIETTIVI E DELLE STRATEGIE che il Piano assume a motivo di obbligo o di indicazione di legge o di piano sovraordinato ovvero che il Piano individua autonomamente;

- la definizione dei METODI, degli strumenti di cui il Piano si dota per elaborare il quadro conoscitivo che gli serve e per approntare il progetto che gli compete.



5.7.2 La definizione degli oggetti del Piano Strategico dei Servizi

Gli oggetti appropriati a (di cui può trattare) un Piano dei Servizi sono:

- le infrastrutture urbane;
 - le attrezzature e gli spazi collettivi;
 - i servizi privati;
 - le dotazioni ecologiche e ambientali;
 - l'edilizia residenziale sociale.
1. le infrastrutture urbane sono definibili come l'insieme delle reti ed impianti che attrezzano il territorio consentendone l'esplicazione degli usi urbani e che normalmente riguardano:
- a) le reti e gli impianti per la distribuzione delle risorse energetiche per gli insediamenti: luce elettrica, gas, metano;
 - b) le reti e gli impianti per la prelievo, il trattamento, la distribuzione dell'acqua di uso potabile;
 - c) le reti e gli impianti per il collettamento, la depurazione, il trattamento dei reflui e la canalizzazione delle acque meteoriche in ambito urbano;
 - d) le reti e gli impianti per la comunicazione e le telecomunicazioni;
 - e) le reti e le attrezzature per la mobilità urbana, veicolare, ciclabile, pedonale;
 - f) le reti e le attrezzature per il trasporto pubblico, su strada, su ferrovia, ecc.
 - g) le reti e gli impianti per l'illuminazione pubblica;
 - h) le attrezzature di arredo urbano;
 - i) le attrezzature per il servizio di raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi;

l) gli impianti e le reti pubbliche per il riscaldamento o il condizionamento di estesi complessi in ambito urbano.

Le reti e gli impianti di cui ai punti a), b), c), d) possono essere oggetto di specifici piani, tra cui si segnala il “Piano delle reti tecnologiche del sottosuolo” (previsto dal D.P.C.M. 3/3/99) oltre che di Piani di settore predisposti dagli Enti proprietari e/o gestori delle reti.

Le reti e le attrezzature di cui ai punti e), f) possono essere oggetto di specifico Piano Urbano del Traffico (D. Lgs. 285/92) o di “Piano urbano della Mobilità” (L. 24/11/00) e il “Piano del trasporto pubblico” e del “Piano delle piste ciclabili” (D.M. 30/11/1999, n. 557).

Le reti, gli impianti e le attrezzature di cui ai punti g), h) possono essere oggetto di specifico “Piano comunale dell’Arredo” e di “Piano della Segnaletica” (D.Lgs. 15/11/1993 n. 507) o del “Piano dell’Illuminazione (o dell’inquinamento luminoso)”.

Le attrezzature di cui al punto i) possono essere oggetto di un “Piano dei Rifiuti”

Gli impianti e le reti di cui al punto l) sono normalmente programmati per singoli interventi ma possono essere oggetto del “Piano energetico”.

Compito del Piano dei Servizi può essere in questo caso:

- 1) acquisire e mettere a sistema i materiali conoscitivi esistenti (informatizzazione e georeferenziazione delle informazioni, evidenziazione delle lacune informative);
- 2) operare la verifica dello stato della pianificazione/programmazione relativo ai diversi temi elencati e orientare/sollecitare l’azione dell’Amministrazione pubblica per dotarsi degli strumenti necessari;
- 3) formare un quadro critico dello stato di fatto (di consistenza e definizione variabile, a seconda del grado di approfondimento e degli obiettivi che si intende raggiungere), rispetto al territorio servito, adeguato a consentire valutazioni di sostenibilità ambientale e territoriale;
- 4) attrezzare la pianificazione con uno strumento di base per la valutazione di sostenibilità delle scelte di trasformazione insediativa che il piano urbanistico generale andrà a compiere.

2. le attrezzature e gli spazi collettivi sono definibili come il complesso di opere e spazi attrezzati pubblici destinati a servizi di interesse collettivo necessari per garantire la qualità della vita individuale e collettiva, che comprendono:

- a) l’istruzione;
- b) l’assistenza e i servizi sociali e igienico sanitari;
- c) la pubblica amministrazione, la sicurezza pubblica e la protezione civile;
- d) le attività culturali, associative e politiche;
- e) il culto;
- f) gli spazi attrezzati a verde, gli spazi attrezzati per il gioco, la ricreazione, il tempo libero, le attività sportive;
- g) gli spazi aperti per la libera fruizione per usi pubblici e collettivi;

h) i parcheggi pubblici.

Anche le attrezzature e gli spazi collettivi possono essere già interessati in misura asimmetrica e parziale da altri piani di settore; si citano a memoria il "Piano del verde", il "Piano di zona della salute", il "Piano cimiteriale" (D.P.R. 10/9/1990 n. 285), il "Piano urbano del traffico", il "Piano di protezione civile" (D.P.R. 6/2/1981 n. 66).

Ma nel Piano dei servizi le aree e le opere di cui alle lettere precedenti debbono costituire i termini per un bilancio organico, integrato e coerente, di quartiere, urbano o comunale a seconda dell'ambito di gravitazione delle potenziali utenze ovvero riferito a fabbisogni e utilità di scala sovracomunale.

Nel primo caso possiamo parlare per semplificazione di *dotazioni urbane*, nel secondo caso di *dotazioni territoriali*. Servizi di grande rilevanza e attrattività a scala territoriale e ad alta specializzazione (fiere, università, centri scientifici, aeroporto) sono anche definiti come *poli funzionali* e partecipano a logiche di pianificazione di area vasta.

Le attrezzature e gli spazi collettivi, in particolare alla scala urbana, costituiscono il cuore della pianificazione di livello comunale, all'interno della quale il Piano di Servizi è chiamato a rappresentare lo stato di fatto e a costruire il progetto.

3. i servizi privati sono definibili come l'insieme dell'offerta di dotazioni urbane, che pur di proprietà e/o gestione privata rivestono un interesse collettivo o, in un'accezione più ampia, arricchiscono la gamma di opportunità e la qualità di un territorio, possono riguardare:
- a) i servizi sociali privati (da ricomprendere nel bilancio di cui al punto C2);
 - b) commercio (di vicinato, di attrazione);
 - c) pubblici esercizi (bar, ristoranti);
 - d) ricettività (alberghi, ostelli, ...);
 - e) artigianato di servizio (alla persona, alla casa, all'automobile);
 - f) servizi professionali;
 - g) intermediazione immobiliare;
 - h) servizi finanziari;
 - i) servizi di ricerca e sviluppo.

I confini della definizione dei "servizi privati" sono evidentemente più incerti e sensibili al taglio che si intende dare all'applicazione di studio e pianificazione territoriale.

Alcuni dei medesimi servizi privati sono poi anche oggetto specifico di piani di settore quali il "Piano del Commercio" (D.Lgs. 31/3/1998, n. 114), il "Piano degli Esercizi Pubblici", il "Piano del Turismo", ecc.

Considerarli nell'ambito del Piano dei Servizi ha comunque l'utilità non indifferente per la pianificazione di assegnare agli insediamenti valori e significati di qualità urbana, di ricchezza di dotazioni e di rapporti sociali differenziati in ragione anche della loro presenza.

4. le dotazioni ecologiche e ambientali (ultime nate nel panorama legislativo) sono definibili come insieme degli spazi anche privati, delle opere e degli interventi che concorrono a migliorare la qualità dell'ambiente urbano, mitigandone gli impatti negativi, sono riconducibili ai seguenti obiettivi:
- a) tutela e risanamento dell'aria e del microclima;
 - b) tutela quali-quantitativa e risanamento dell'acqua;
 - c) gestione integrata del ciclo idrico;
 - d) riduzione dell'inquinamento acustico;
 - e) riduzione dell'inquinamento elettromagnetico;
 - f) mantenimento della permeabilità dei suoli;
 - g) manutenzione ambientale;
 - h) riequilibrio ecologico dell'ambiente urbano e periurbano;
 - i) raccolta differenziata dei rifiuti;
 - l) risparmio energetico e fonti rinnovabili.

Il Piano dei servizi nel trattare queste tematiche dovrà considerare gli esiti di una "Valutazione di sostenibilità territoriale e ambientale preliminare" (o "Rapporto sullo stato dell'ambiente"), entrare in relazione con le scelte di assetto strutturale del piano urbanistico e interagire con la disciplina regolamentare urbanistico-edilizia nella definizione puntuale dei contenuti e dei parametri.

5. Nel panorama legislativo di alcune regioni sta avanzando il principio che l'*edilizia residenziale sociale* costituisca servizio e come tale vada inquadrata fra le dotazioni pubbliche che il Piano nel complesso delle sue previsioni e i singoli interventi insediativi devono assicurare in termini di standard. Tale formula è prevista ad esempio nella proposta di variante alla Legge Regionale 20/2000 recentemente avanzata dalla Regione Emilia-Romagna.
- Occorre però considerare che tale tematica non può però non fare riferimento a metodologie di indagine e a scelte strutturali di assetto che sono proprie del Piano Urbanistico nel suo complesso o di un piano strategico "della casa", non riducibili quindi a semplice segmento del Piano dei Servizi.

5.7.3 La definizione degli obiettivi del Piano dei Servizi

Per la definizione degli obiettivi del Piano dei servizi occorrerà in primo luogo prendere in esame:

- il programma di legislatura dell'Amministrazione Comunale al fine di evidenziarne gli indirizzi generali e le azioni puntuali tese al miglioramento della qualità urbana e della città pubblica;
- gli strumenti di pianificazione territoriale (sovracomunale e provinciale) e quelli urbanistici al fine di offrire un'immagine delle politiche di trasformazione urbana e territoriale;

- le politiche di trasformazione urbanistica in atto (programmi complessi, accordi di programma);
 - gli eventuali piani di settore già citati (Piano Urbano del Traffico, Programma Triennale Opere Pubbliche, Piano del verde, ecc.);
 - le criticità segnalate dagli uffici tecnici e dagli amministratori, in rapporto anche a quella che è la realtà rappresentata nei luoghi del dibattito pubblico e dei media e in genere nella sensibilità della popolazione locale.
- Alcuni degli obiettivi che il Piano dei Servizi assume andranno così dichiarati già in fase preliminare al Piano stesso, mentre altri scaturiranno solo dalla valutazione che potrà essere fatta sul bilancio dello stato di fatto costruito a partire da un completo ed articolato quadro conoscitivo.

5.7.4 La definizione dei metodi del Piano dei Servizi

Per quanto riguarda i metodi, il Piano dei servizi è composto, tradizionalmente, da una parte di analisi (il quadro conoscitivo) e da una parte progettuale.

L'analisi

- rilievo dello stato di fatto;
- bilancio di quantità;
- valutazione di qualità.

1. il rilievo dello stato di fatto (ovvero quadro dell'offerta reale e potenziale) può essere eseguito recuperando i materiali di base esistenti (ad es. le analisi del PRG

vigente) ed aggiornando e integrando i dati con tecniche speditive (ad es. interviste agli Uffici comunali), ciò nel caso si abbiano tempi, risorse, obiettivi limitati. Ovvero, più opportunamente, se possibile, si porrà mano alla costruzione di un impianto conoscitivo nuovo e razionale, finalizzato alle più ampie esigenze del sistema informativo locale (in tal caso le prestazioni saranno da definire in accordo con i vari assessorati).

Costruire il quadro conoscitivo del sistema dei servizi significa necessariamente, per l'alto numero di dati e informazioni da gestire nel tempo, dover realizzare una banca dati informatizzata a disposizione di tutti gli Uffici comunali competenti per i diversi settori, dalla programmazione delle opere pubbliche alla gestione del patrimonio immobiliare, dai tributi ai servizi sociali, dall'ambiente alle attività sportive.

Un quadro conoscitivo ben costruito e costantemente alimentato nel tempo è in grado sicuramente di migliorare l'efficienza gestionale interna dell'Amministrazione.

Elementi essenziali del rilievo dello stato di fatto per la parte attinente le attrezzature e gli spazi collettivi sono:

- l'individuazione cartografica georeferenziata;
- le informazioni sullo stato giuridico delle aree ed immobili;
- le informazioni sugli usi in atto;
- le informazioni sullo stato di attuazione delle previsioni di piano.

Elementi integrativi, di cui valutare il grado di approfondimento in relazione agli obiettivi, sono:

- i parametri edilizi (la superficie utile, articolata fra i diversi usi specifici, la superficie scoperta attrezzata, le caratteristiche degli edifici, ecc.);
- le caratteristiche degli immobili (statica e manutenzione, impiantistica, dotazioni di sicurezza, accessibilità handicap, attrezzature e arredi, epoca di costruzione e recente ristrutturazione, funzionalità degli spazi, ecc.);
- i vincoli e le limitazioni d'uso degli immobili (vincoli conservativi su fabbricati e aree verdi, presenza fonti di inquinamento elettromagnetico, rischi idraulici e idrogeologici, ecc.);
- l'accessibilità (rispetto alla rete viaria, alle fermate del trasporto pubblico, al trasporto scolastico, ai percorsi ciclabili e pedonali, alla dotazione di aree di sosta, di posti bici attrezzati);
- la fruizione (tipologia e frequenza di utenza, e ambiti di provenienza, l'utenza massima potenziale e quindi il grado di saturazione attuale, l'apprezzamento dell'utenza sul servizio);
- la gestione (il personale presente, la complementarietà di usi diversi degli stessi immobili, i servizi effettivamente erogati, quelli carenti, quelli integrabili, gli Enti e Uffici competenti alla gestione e l'integrazione fra di essi);
- la restituzione fotografica e planimetrica dello stato di fatto, eseguita con un grado di dettaglio rapportato alle esigenze predefinite dai diversi fruitori della banca dati (atta a rappresentare ad esempio: la contestualizzazione dell'immobile nell'ambito urbano, le vedute d'insieme, la struttura dell'edificio, la sistemazione degli spazi scoperti, ecc.).

2. il rilievo dello stato di fatto potrà essere condotto rispetto a tre riferimenti:

- le previsioni del PRG vigente;
- lo standard minimo di legge o di piano sovraordinato ovvero ancora standard obiettivo stabilito dal Piano;
- il complesso della progettualità sviluppata dall'Ente pubblico.

Nel primo caso si tratterà di un confronto metrico e cartografico che può peraltro essere anticipato, nel percorso tradizionale di formazione del PRG, dalla fase iniziale del bilancio urbanistico (=stato di attuazione del Piano).

Nel secondo caso il bilancio è essenzialmente di tipo metrico e andrà opportunamente articolato per ambiti territoriali (frazioni, centri urbani, quartieri).

Nel terzo caso si mette a confronto il deficit di standard con il complesso degli interventi progettati, programmati o solo ideati per l'ampliamento, completamento, miglioramento del sistema dei servizi.

3. la valutazione di qualità può essere condotta su tre piani inizialmente separati, poi ricondotti a sintesi finale:

- valutazione tecnica;
- valutazione sociale;
- valutazione amministrativa.

La valutazione tecnica riguarderà essenzialmente le caratteristiche di congruenza urbanistica (collocazione, accessibilità, barriere alla fruizione), di idoneità edilizia (consistenza dimensionale, attrezzatura degli spazi), di sostenibilità ambientale (fattori di impatto da e verso).

Si tratta sostanzialmente di una verifica delle caratteristiche prestazionali delle attrezzature, cui conseguiranno preliminari giudizi di idoneità, parziale o temporanea idoneità, inidoneità, con l'indicazione dei margini di adattabilità, dei possibili interventi di miglioramento, di mitigazione dei fattori negativi, di messa a norma delle situazioni, di rimozione degli ostacoli e dei problemi, di monitoraggio nel tempo.

La valutazione sociale dovrebbe conseguire da una pratica di ricezione di puntuali indicazioni, sia di soddisfazione che di insoddisfazione e di richieste di interventi specifici, in un dialogo con la collettività da aprire nella specifica fase dell'Ascolto, ovvero (qualora essa non sia prevista o non sia effettuata contestualmente) attraverso una più limitata applicazione nell'ambito stesso del Piano dei servizi.

L'obiettivo è quello di ricavare una visione il più completa possibile della città pubblica, in termini di bisogni, necessità, problemi, ma anche di risorse e potenzialità. L'occasione di partecipazione dei cittadini potrà poi essere ripresa nella fase attuativa del Piano, quella che interesserà la progettazione degli spazi pubblici che il Piano stesso individua.

La valutazione amministrativa, condotta dagli assessorati e uffici competenti dovrebbe esprimere giudizi in merito alla efficacia del servizio offerto rispetto alla domanda espressa e latente e di efficienza rispetto a parametri economici e gestionali.

La valutazione di qualità andrebbe opportunamente estesa agli interventi programmati ed alle aree di previsione del PRG non attuate e deve essere espressa non solo in relazione ai singoli servizi (quelli rilevanti per funzione e dimensione in ambito urbano), ma anche in relazione al loro essere "sistema", alla possibilità cioè di configurare, in ragione delle specifiche relazioni territoriali, sinergie (condivisione di opportunità e accrescimento del valore individuale) e polarizzazioni (su assi o centralità urbane) capaci di una moltiplicazione degli effetti favorevoli.

Questo percorso di valutazione, che potrà sfociare nella definizione delle criticità e potrà così suggerire verifiche tecniche approfondite e studi di fattibilità puntuali, porta anche ad una rivisitazione "intelligente" della misurazione dell'effettiva offerta di servizi e del rapporto con lo standard minimo di legge e/o con l'obiettivo assunto dal Piano, escludendo ad esempio dal calcolo quelle situazioni (tendenzialmente da dismettere) gravate da condizioni di insostenibilità ambientale, territoriale, economica, sociale, non

risolvibili e d'altra parte valorizzerà, al di là del mero dato metrico, quelle situazioni in cui si determinano, per favorevoli ragioni urbanistiche, edilizie, gestionali, sociali elevati gradi di funzionalità, efficienza, rispondenza ad obiettivi plurimi delle attrezzature esistenti.

5.7.5 Il Progetto

Il percorso per definire il Progetto si compie attraverso i seguenti passaggi essenziali:

- gli scenari di fabbisogno/domanda
 - il quadro delle alternative
 - la selezione delle soluzioni di progetto
 - le strategie di attuazione
 - le azioni di monitoraggio degli esiti
1. la definizione degli scenari di fabbisogno, rispetto ad un orizzonte temporale determinato richiede siano stabiliti indicatori, quali:
 - popolazione attuale e variazione strutturale ipotizzata;
 - mobilità in ingresso e in uscita, quotidiana, periodica e saltuaria, di popolazione per ragioni di lavoro, studio, affari, accesso ai servizi e ai luoghi del commercio, dell'offerta turistica e ambientale;
 - variazione prevedibile della percezione di bisogno sociale e della tipologia di domanda individuale;
 - variazione tendenziale nella quantità/qualità dell'offerta di servizi attuali (decadimento delle strutture, implausibilità urbanistica delle aree, insostenibilità dei servizi erogati).
 - E' evidente inoltre che la definizione del fabbisogno futuro risente dell'accertamento del fabbisogno pregresso non soddisfatto dal complesso delle dotazioni attuali e del quadro di evoluzione dell'assetto urbanistico che la pianificazione generale opera.
 2. il bilancio domanda/offerta e la rappresentazione del quadro delle alternative è in grado di offrire all'Amministrazione locale la verifica complessiva del suo sistema di servizi e di rappresentare il quadro delle alternative di risposta ai fabbisogni che riguarda sia il sistema dei servizi esistenti (dismissioni e alienazioni, rilocalizzazioni, cambi d'uso), sia le nuove aree ed immobili interessate da previsioni di PRG non attuate ovvero aree ed immobili nuovi non precedentemente interessati da destinazioni pubbliche di piano. Al quadro delle alternative così formato si applicano valutazioni strettamente interdipendenti con le più complessive strategie di piano relative agli aspetti insediativi, infrastrutturali, ambientali.
 3. la selezione delle soluzioni di progetto è sorretta dalla valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale.
Il quadro delle soluzioni di progetto dovrà soddisfare ovviamente il bilancio

di quantità (urbanistica) e rispondere positivamente, in qualche modo, alla valutazione di qualità (ambientale, sociale). Il quadro delle soluzioni di progetto si estende dalla semplice individuazione cartografica (che può essere di tipo geografico e di tipo topografico in funzione della scala di piano che si vuole adottare e del rapporto con gli strumenti urbanistici di tipo attuativo e regolamentare) alla strutturazione normativa (che potrà essere di tipo prestazionale o disciplinante anche i fattori parametrici degli interventi).

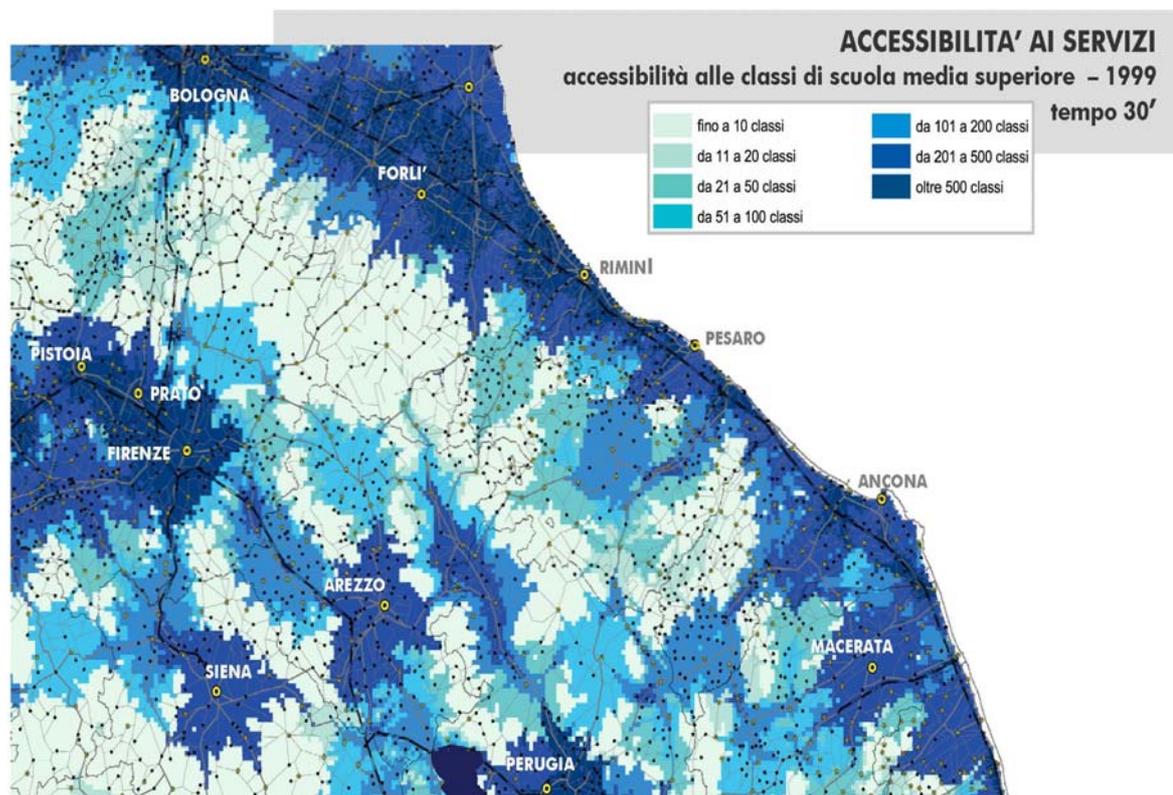
In questa logica si potranno ammettere dei margini di indeterminazione a questo livello di piano (ad es. con la attribuzione di destinazioni d'uso generali e non specifiche alle singole aree, con una disciplina non rigida delle caratteristiche dimensionali degli interventi, ecc.), stabilendo semmai un set di requisiti prestazionali in rapporto alle caratteristiche delle aree ed alle esigenze localizzative delle funzioni.

4. non può mancare nel progetto la prefigurazione delle strategie di attuazione, che potranno essere diversificate in rapporto ad ambiti diversi, a diverse tipologie di servizi, ai diversi "vissuti" giuridici e patrimoniali delle aree interessate e che potranno in linea di massima fare riferimento ai seguenti strumenti:

- perequazione territoriale;
- perequazione urbana;
- negoziazione attraverso accordi;
- acquisizione diretta o con esproprio;
- compartecipazione pubblico/privato;
- affidamento dell'attuazione e/o gestione a privati.

Ogni previsione del progetto di Piano può essere battezzata in riferimento alle suddette strategie di attuazione in modo da poterne derivare anche le linee direttrici di un bilancio macroeconomico di riferimento, che può poi essere scomposto in fasi temporali (quinquenni di attuazione) ai fini del coordinamento con l'evoluzione degli assetti insediativi e infrastrutturali prevista dal piano generale e messa a regime dai Piani operativi.

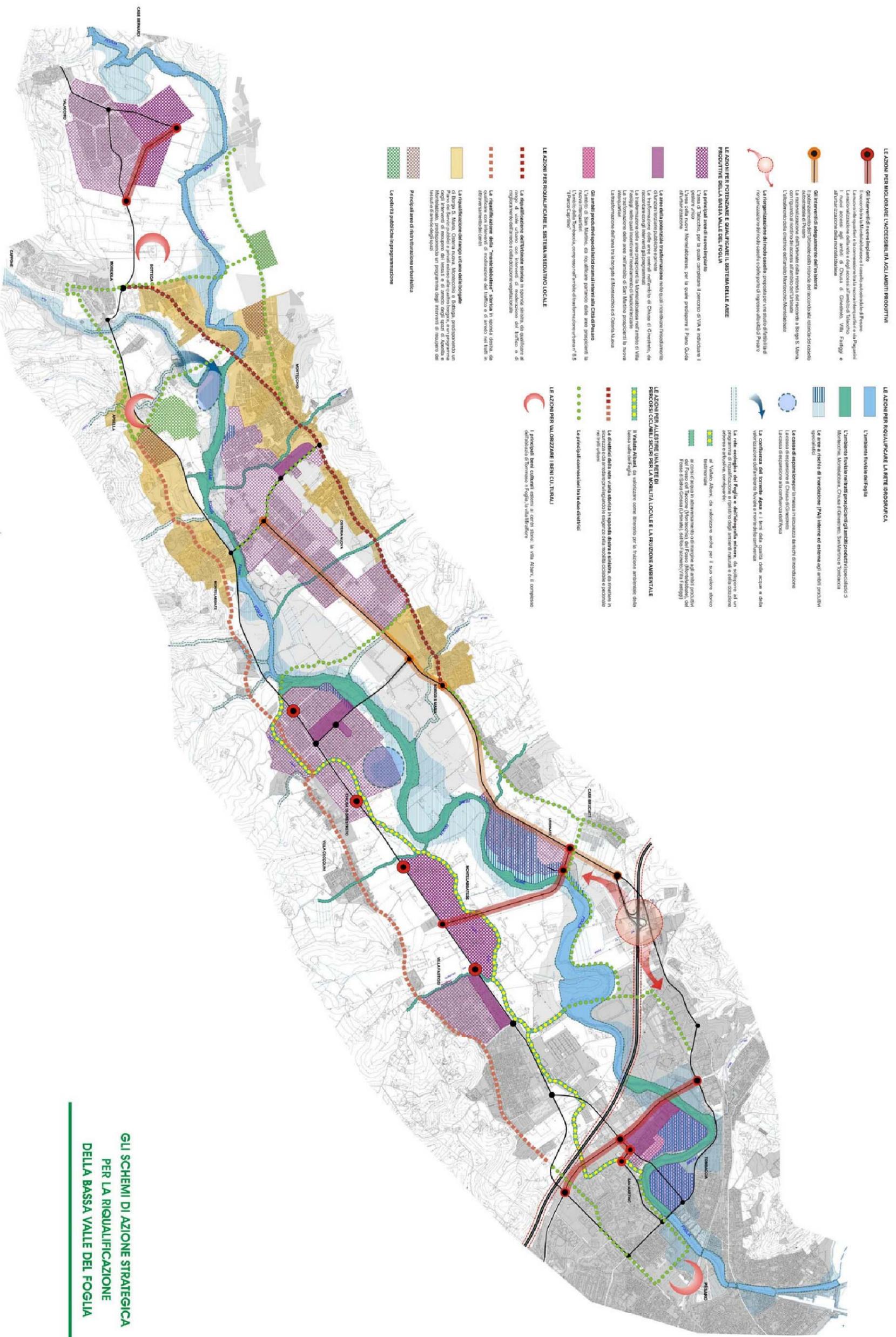
5. Ultimo passaggio del progetto del Piano dei Servizi sarà quello della indicazione delle tecniche (dati e strumenti) e modalità (tempi e competenze) delle azioni di monitoraggio che dovranno riguardare sia gli aspetti quantitativi (superficie, numero di utenti, investimenti effettuati) sia gli aspetti qualitativi (livelli di soddisfazione della domanda, raggiungimento di soglie programmate di efficienza). Gli indicatori dovranno essere concordati con gli Uffici preposti all'acquisizione delle informazioni e della gestione dei dati.



CAPITOLO 6 : ELABORATI GRAFICI

ELABORATI DI ANALISI: TAVOLA 1 – TAVOLA 18

ELABORATI DI ASSETTO TERRITORIALE INERENTI LA NUOVA UNITA'
AMMINISTRATIVA: TAVOLA 19 – TAVOLA 30



LE AZIONI PER MIGLIORARE L'ACCESSIBILITÀ AGLI AMBIENTI PRODUTTIVI

- Gli interventi di nuovo impianto**
Il nuovo insediamento produttivo è ubicato nel territorio di Foglietta. La nuova area produttiva è situata in un'area di interesse storico-ambientale, in prossimità del centro storico di Foglietta. I nuovi insediamenti produttivi sono ubicati in aree di interesse storico-ambientale, in prossimità del centro storico di Foglietta.
- Gli interventi di adeguamento dell'esistente**
Il potenziamento dell'infrastruttura produttiva è ubicato nel territorio di Casale Marano. La nuova area produttiva è situata in un'area di interesse storico-ambientale, in prossimità del centro storico di Casale Marano. I nuovi insediamenti produttivi sono ubicati in aree di interesse storico-ambientale, in prossimità del centro storico di Casale Marano.
- La riqualificazione del centro storico**
La riqualificazione del centro storico è ubicata nel territorio di Casale Marano. La nuova area produttiva è situata in un'area di interesse storico-ambientale, in prossimità del centro storico di Casale Marano. I nuovi insediamenti produttivi sono ubicati in aree di interesse storico-ambientale, in prossimità del centro storico di Casale Marano.

LE AZIONI PER POTENZIARE E QUALIFICARE IL SISTEMA DELLE AREE PRODUTTIVE DELLA BASSA VALLE DEL FOGLIA

- Le principali aree di nuovo impianto**
L'area di Casale Marano, per la quale comporre il progetto di VIA e individuare l'area della nuova insediamento, per la quale predisporre il Piano Urbanistico.
- La rete delle principali infrastrutture produttive**
L'area di Casale Marano, per la quale comporre il progetto di VIA e individuare l'area della nuova insediamento, per la quale predisporre il Piano Urbanistico.
- Gli ambiti produttivi specializzati ormai invariati alla Casale Marano**
L'area di Casale Marano, per la quale comporre il progetto di VIA e individuare l'area della nuova insediamento, per la quale predisporre il Piano Urbanistico.

LE AZIONI PER RIQUALIFICARE IL SISTEMA INDOUSTRIALE LOCALE

- La riqualificazione dell'industria storica in spazi storici, da adattare ai tempi di valle urbano con interventi di modernizzazione del parco e di riqualificazione del centro storico e della struttura urbanistica**
- La riqualificazione della "mondo-storia" storica in spazi storici, da adattare ai tempi di valle urbano con interventi di modernizzazione del parco e di riqualificazione del centro storico e della struttura urbanistica**
- La riqualificazione del centro storico urbano del territorio**
di Borgo S. Maria, Casale Marano, Montebelluno e Foglietta, predisponendo un Piano di Servizi pubblici e privati ed una struttura urbanistica, e un programma di riqualificazione del centro storico e della struttura urbanistica, predisponendo un programma degli interventi di recupero del centro storico e della struttura urbanistica.
- Le politiche pubbliche in programmazione**

LE AZIONI PER RIQUALIFICARE LA RETE IDROGRAFICA

- L'ambiente fluviale del Foglia**
- L'ambiente fluviale nei tratti principali di medio e alto corso del fiume Foglia, in prossimità del centro storico di Casale Marano, Montebelluno e Foglietta**
- Le aree a rischio di inondazione (PAI) interne ed esterne agli ambiti produttivi**
- Le cause e le responsabilità per l'innalzamento del livello delle acque e della inondazione del territorio**
La causa di inondazione è la confluenza del fiume Foglia nel fiume Tevere.

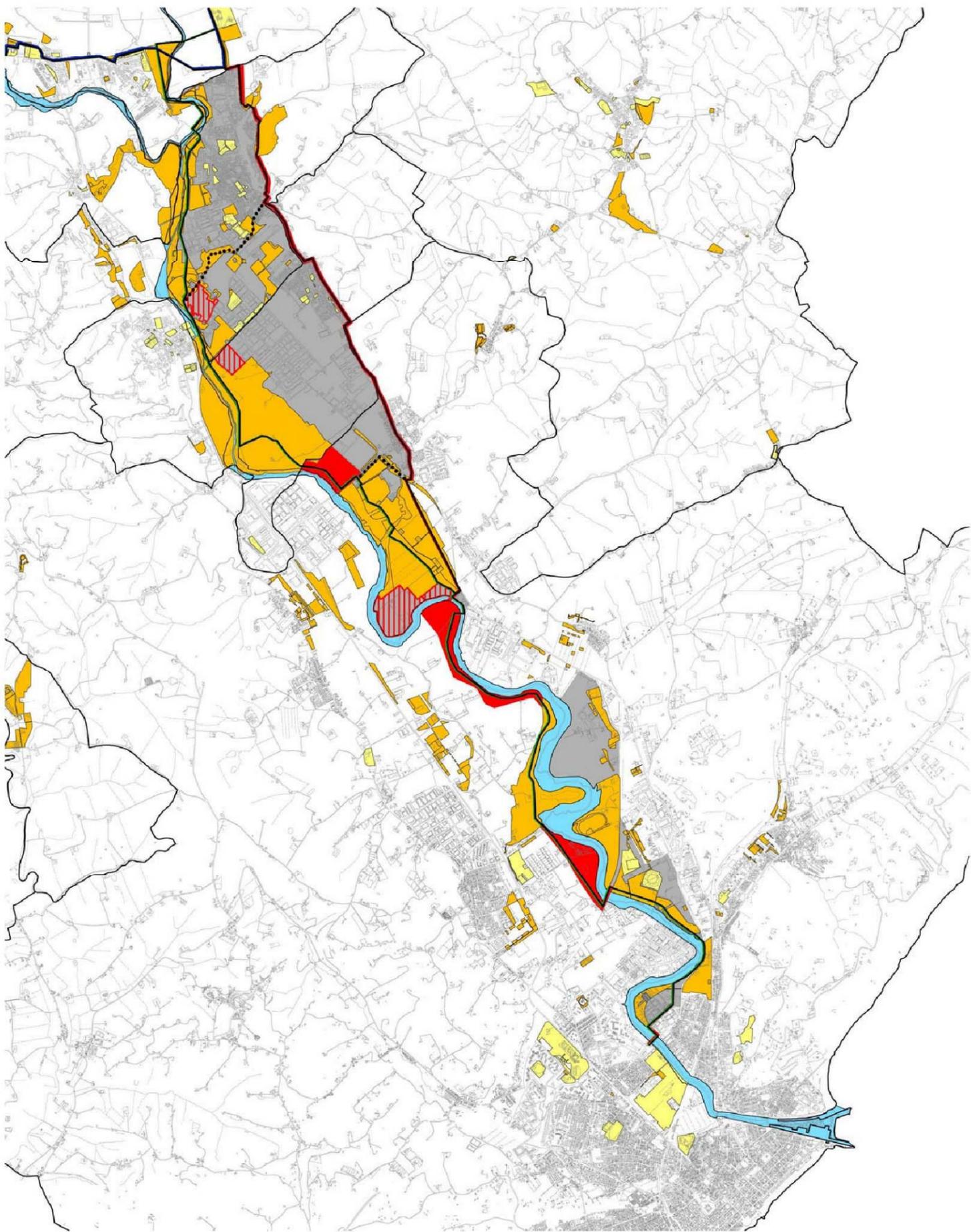
LE AZIONI PER ALTERNARE UNA RETE DI PERCORSI CICLABILI PER LA MOBILITÀ LOCALE E LA PRONAZIONE AMBIENTALE

- La rete ciclabile del Foglia e dell'entroterra, da sviluppare in un programma di riqualificazione e riutilizzo degli ambienti rurali e della struttura urbanistica e del territorio, con interventi di riqualificazione del centro storico e della struttura urbanistica, predisponendo un programma degli interventi di recupero del centro storico e della struttura urbanistica.**
- La rete ciclabile del Foglia e dell'entroterra, da sviluppare in un programma di riqualificazione e riutilizzo degli ambienti rurali e della struttura urbanistica e del territorio, con interventi di riqualificazione del centro storico e della struttura urbanistica, predisponendo un programma degli interventi di recupero del centro storico e della struttura urbanistica.**
- La rete ciclabile del Foglia e dell'entroterra, da sviluppare in un programma di riqualificazione e riutilizzo degli ambienti rurali e della struttura urbanistica e del territorio, con interventi di riqualificazione del centro storico e della struttura urbanistica, predisponendo un programma degli interventi di recupero del centro storico e della struttura urbanistica.**

LE AZIONI PER VALORIZZARE I BENI CULTURALI

- I principali beni culturali esistenti ai centri storici di Casale Marano, Montebelluno e Foglietta, predisponendo un Piano di Servizi pubblici e privati ed una struttura urbanistica, e un programma di riqualificazione del centro storico e della struttura urbanistica, predisponendo un programma degli interventi di recupero del centro storico e della struttura urbanistica.**

GLI SCHEMI DI AZIONE STRATEGICA PER LA RIQUALIFICAZIONE DELLA BASSA VALLE DEL FOGLIA



- LEGENDA**
- aree pubbliche in previsione secondo mosaicatura PRC
 - aree pubbliche esistenti
 - aree del demanio idrico
 - area di interesse per la progettazione di un sistema integrato delle aree pubbliche
 - aree la cui acquisizione è di importanza primaria per i collegamenti
 - area la cui acquisizione è legata alla salvaguardia del sistema fluviale
 - nuovi tracciati ciclo-pedonali "verdi"
 - nuovi tracciati ciclo-pedonali di collegamento ai nuclei abitati
 - collegamenti fra i nuovi tracciati ciclo-pedonali
 - tracciati ciclo-pedonali esistenti

INQUADRAMENTO SISTEMA ECOLOGICO: QUALITA', VINCOLI, TUTELE

LEGENDA

GRADO DI VULNERABILITA' IDROGEOLOGICA (V):
Nella valutazione della vulnerabilità intrinseca dell'acquifero, intesa come capacità dello stesso di lasciarci inquinare, vengono correlati, sovrapposti ed associati gli aspetti relativi a:
- potenzialità idriche del complesso idrogeologico;
- presenza di argenti ed elevata portata, ed elevata numero di manifestazioni sorgive;
- importanza che riveste la risorsa idrica.

- 4 V. ELEVATA
- 3 V. MEDIA ELEVATA
- 2 V. MEDIA
- 1 V. MEDIA BASSA
- 0 V. BASSA
- 0 V. MOLTO BASSA
- 0 V. SCARSA
- 0 V. TRASCURABILE

LO STATO DI QUALITA' AMBIENTALE DEL CORSO D'ACQUA (SACAI) FOGLIA:
Definito in base allo "stato ecologico", che rappresenta la qualità della struttura e del funzionamento degli ecosistemi acquatici, e lo "stato chimico" stabilito in base alla presenza dei principali inquinanti pericolosi (inorganici e di sintesi).

Viene definito dal confronto tra il livello di inquinamento descritto dal macrodescrittore (LIM) e la qualità biologica definita con l'indice Biotico (BIO) e l'indice chimico (CIC) su 5 livelli:
- L.I.M. - livello di inquinamento chimico, sostanze organiche biodegradabili, ciclo dell'ossigeno e inquinamento microbiologico;
- L.B.E. - si basa sull'analisi di un gruppo di organismi animali (invertebrati).

- | LIM | BIO | Qualità Ecologica |
|-----|-----|---------------------|
| I | IV | Qualità Elevata |
| II | III | Qualità Buona |
| III | II | Qualità Sufficiente |
| IV | I | Qualità Scadente |
| V | 0 | Qualità Pessima |

PERICOLOSITA' DI INONDAZIONE
Sono state delimitate due zone a diversa probabilità di inondazione:

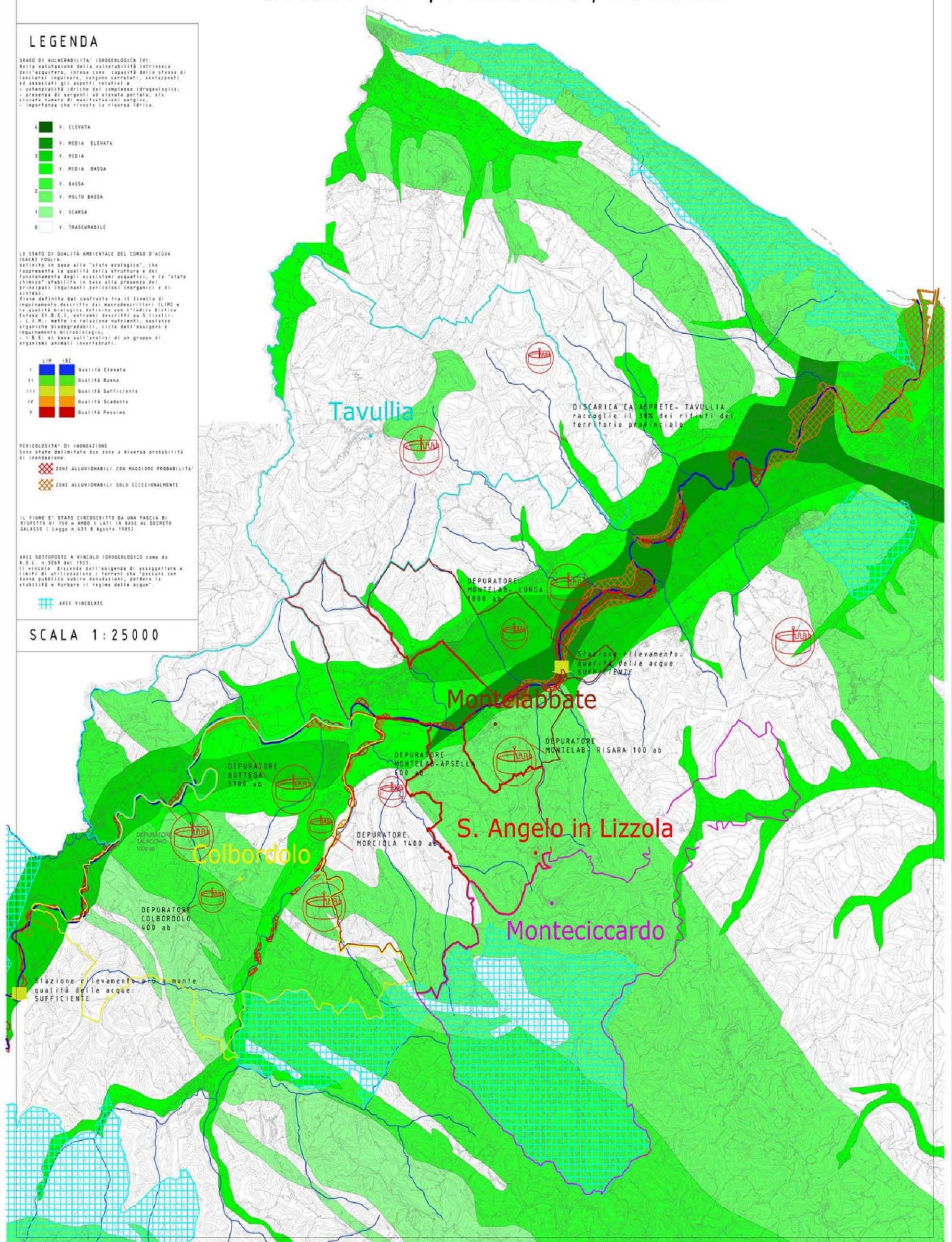
- ☒ ZONE ALLUVIONABILI CON MAGGIORE PROBABILITA'
- ☒ ZONE ALLUVIONABILI SOLO ECCEZIONALMENTE

IL FIUME E' STATO CIRCONDITO DA UNA FASCIA DI RISPETTO DI 150 M AMB I LATI IN BASE AL DECRETO GALASSO (Legge n. 431 8 Agosto 1985)

AREE SOTTOPOSTE A VINCOLO IDROGEOLOGICO come da R.D.L. n. 3269 del 1993
Il vincolo discende dall'esigenza di assoggettare i limiti di utilizzazione i terreni che possono con danno pubblico subire deviazioni, perdere la stabilità o turbare il regime delle acque.

- ☒ AREE VINCOLATE

SCALA 1:25000

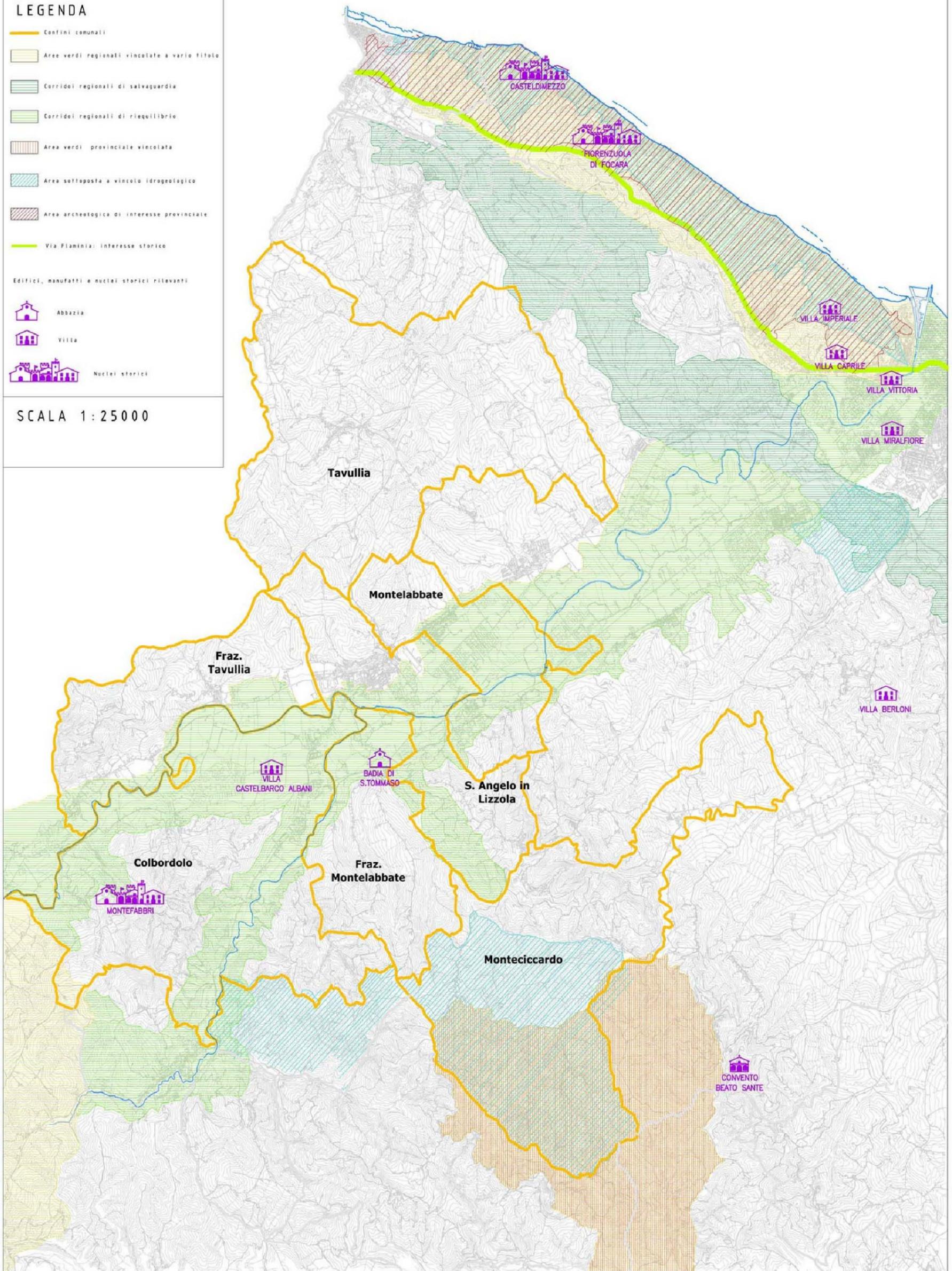


INQUADRAMENTO BENI CULTURALI E PAESAGGISTICI VINCOLI E TUTELE

LEGENDA

-  Confini comunali
-  Aree verdi regionali vincolate a vario titolo
-  Corridoi regionali di salvaguardia
-  Corridoi regionali di riequilibrio
-  Aree verdi provinciali vincolate
-  Aree sottoposte a vincolo idrogeologico
-  Aree archeologiche di interesse provinciale
-  Via Flaminia: interesse storico
- Edifici, manufatti e nuclei storici rilevanti**
-  Abbazia
-  Villa
-  Nuclei storici

SCALA 1:25000



OMOGENEIZZAZIONE DEI PRG DEI CINQUE COMUNI

LEGENDA

SINTESI DELLE PREVISIONI URBANISTICHE COMUNALI VIGENTI

1a) INSEDIAMENTI ESISTENTI

- Prevalentemente residenziale
- Prevalentemente industriali - artigianali
- Prevalentemente terziari (direzionali - commerciali)
- Prevalentemente turistici

1b) INSEDIAMENTI DI PREVISIONE

- Prevalentemente residenziale
- Prevalentemente industriali - artigianali
- Prevalentemente terziari (direzionali - commerciali)
- Prevalentemente turistici

2a) SERVIZI ESISTENTI

- Servizi e attrezzature pubbliche
- Verde pubblico e attrezzature sportive
- Verde privato

2b) SERVIZI DI PREVISIONE

- Servizi e attrezzature pubbliche
- Verde pubblico e attrezzature sportive
- Verde privato

3a) INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA' ESISTENTI

- Infrastrutture per la mobilità (viabilità, previsioni, pontuali e aeroportuali)

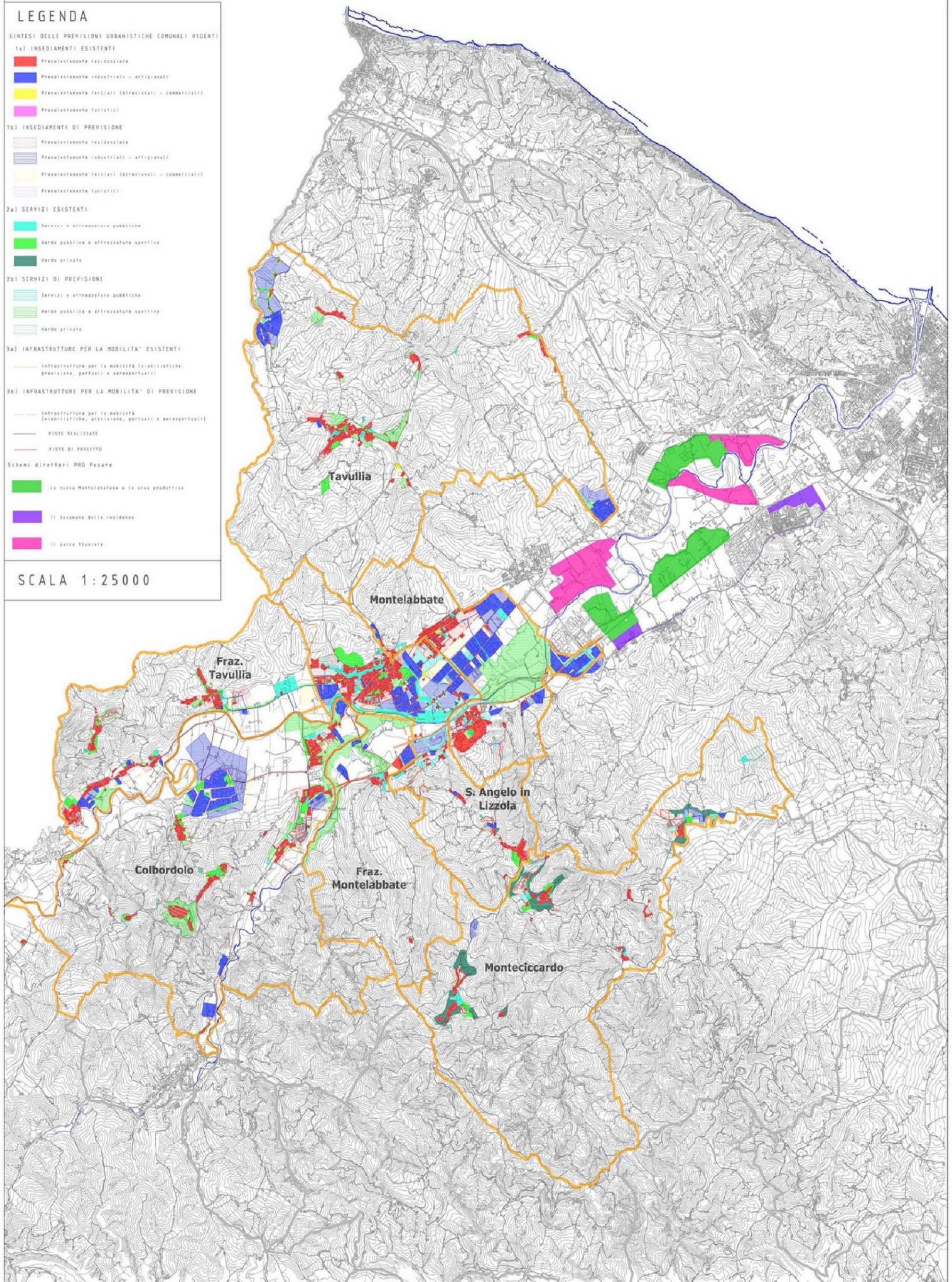
3b) INFRASTRUTTURE PER LA MOBILITA' DI PREVISIONE

- Infrastrutture per la mobilità (viabilità, previsioni, pontuali e aeroportuali)
- PISTE REALIZZATE
- PISTE DI PROGETTO

Schemi direttivi PRG Pesaro

- La nuova Montelabbate e la zona produttiva
- Il recupero della residenza
- Il parco fluviale

SCALA 1:25000



ASPETTI DEMOGRAFICI - DATI GENERALI

TAB. POPOLAZIONE RESIDENTE	1996 - 1997				1997 - 2004				
	SUPERFICIE (Km ²)	POP. 31/12/96	POP. 31/12/97	VARIAZ. % 96/97	Ab./Km ² 1997	SUPERFICIE (Km ²)	POP. 31/12/04	VARIAZ. % 97/04	Ab./Km ² 2004
PESARO	126	88.036	88.210	0,2	700	126,6	91.983	4,27	726,6
S. ANGELO IN LIZZOLA	12	5.933	5.985	0,9	508	11,8	7.617	27,26	645,5
COLBORDOLO	27	4.433	4.494	1,4	164	27,4	5.663	26	206,4
MONTELABBATE	20	4.500	4.652	3,4	238	19,6	5.876	26,31	299,8
TAVULLIA	42	4.219	4.292	1,7	101	42,3	5.882	37	137,5
MONTECICCARDO	26	1.087	1.129	3,9	44	26	1.483	31,35	57,3
DISTRETTO	156	21.910	22.272	2,26	211	127,10	26.521	29,58	269,3
DISTRETTO PIU' PESARO	281	109.946	110.482	0,5	393	253,7	118.504	25,36	345,52

FLUSSE MIGRATORI TRA I COMUNI DEL DISTRETTO	2004			2002			1998		
	MASCHI	FEMMINE	SALDO	MASCHI	FEMMINE	SALDO	MASCHI	FEMMINE	SALDO
FASCIA D'ETA'	65-74	75-84	>85	65-74	75-84	>85	65-74	75-84	>85
PESARO	4.871	2.984	654	5.774	4.397	1.549	4.600	2.697	684
S. ANGELO IN LIZZOLA	293	162	28	311	213	57	283	152	28
COLBORDOLO	221	125	20	217	152	48	212	107	27
MONTELABBATE	213	142	16	235	165	46	209	119	38
TAVULLIA	224	121	27	257	169	63	199	103	28
MONTECICCARDO	56	39	4	62	47	9	49	39	4
TOT. PARZ. DISTRETTO	1.077	589	95	1.082	746	223	952	520	105
TOT. M/F DISTRETTO	1.761	2.051	1.577	2.004	1.402	1.730	3.812	3.621	3.132

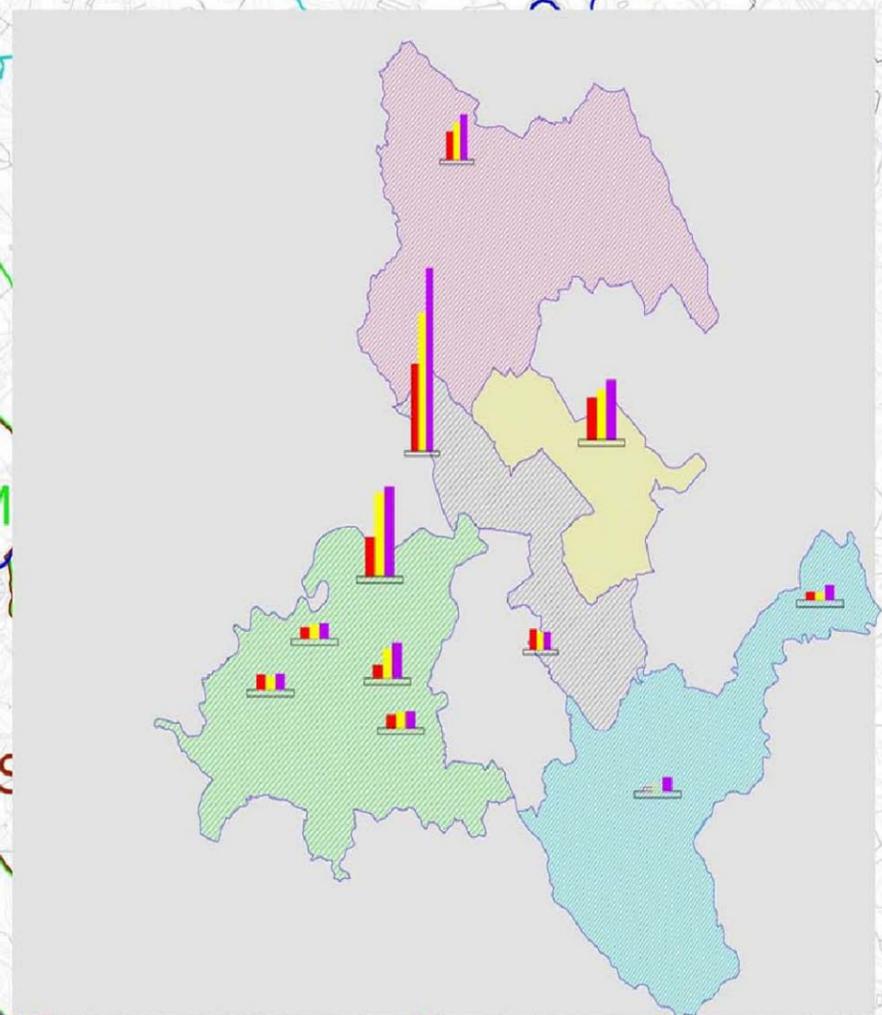
NEL VENTENNIO 1970-1990 I DATI ISTAT HANNO RILEVATO UNA FORMA DI ADDENSAMENTO DEMOGRAFICO NEI COMUNI COSTIERI A DIFFERENZA DI UNA DIMINUZIONE IN QUELLI MONTANI E NELL'ENTROTERRA.

IN TUTTI I CINQUE COMUNI PRESI IN ESAME SI VERIFICA UN AUMENTO DELLA POPOLAZIONE MENTRE QUELLA DEL COMUNE CAPOLUOGO E' CALATA RISPETTO AL CENSIMENTO 1994 E SOLO NEGLI ULTIMI ANNI HA RICOMINCIATO A CRESCERE. TAVULLIA E MONTECICCARDO SONO I COMUNI DOVE LA POPOLAZIONE AUMENTA CON MAGGIOR EVIDENZA.

VA OSSERVATO CHE L'INCREMENTO DELLA POPOLAZIONE DEL DISTRETTO NEL 1997 E' STATO SUPERIORE A QUELLO DELL'INTERA PROVINCIA (+0,5% CONTRO +0,2%) CIO' SIGNIFICA CHE IL PESO DEMOGRAFICO E' AUMENTATO DI PIU' RISPETTO AL RESTO DELLA PROVINCIA.

ALLA FINE DEL 1997 IL NUMERO DI FAMIGLIE RESIDENTI NEL DISTRETTO AMMONTAVA A 39.610 UNITA' ED OGNI FAMIGLIA ERA COMPOSTA MEDIAMENTE DA 2,8 INDIVIDUI. I DATI DEL 2004 RELATIVI AL NUMERO DI FAMIGLIE E ALLA LORO COMPOSIZIONE SI ALLINEANO CON IL RESTO DELLA NAZIONE; SI HA UN INCREMENTO NEL NUMERO DELLE FAMIGLIE CON UNA CONTRAZIONE DELLA LORO DIMENSIONE PARI A 2,6 INDIVIDUI.

TAB. FAMIGLIE	ANNO 1997			ANNO 2004		
	NUMERO FAMIGLIE	POP. RESID.	N° MEDIO COMPONENTI	NUMERO FAMIGLIE	POP. RESID.	N° MEDIO COMPONENTI
PESARO	32.003	88.210	2,76	36.755	91.983	2,5
S. ANGELO IN LIZZOLA	2.035	5.985	2,94	2.375	7.617	2,8
COLBORDOLO	1.504	4.494	2,99	1.993	5.663	2,8
MONTELABBATE	1.558	4.652	2,99	2.083	5.876	2,8
TAVULLIA	1.451	4.292	2,96	2.130	5.882	2,7
MONTECICCARDO	395	1.129	2,86	546	1.483	2,7
DISTRETTO	39.610	110.482	2,79	39.610	26.521	2,76
DISTRETTO PIU' PESARO	7.607	22.272	2,93	7.607	118.504	2,7



FLUSSE MIGRATORI TRA I COMUNI DEL DISTRETTO	EMIGRATI				IMMIGRATI				SALDO				
	1996	1997	2004	VAR. % 96/97	1996	1997	2004	VAR. % 96/97	VAR. % 97/04	1996	1997	2004	
CONFRONTO TRA 1996 E 1997	1996	1997	2004	VAR. % 96/97	1996	1997	2004	VAR. % 96/97	VAR. % 97/04	1996	1997	2004	
PESARO	254	296	1872	16,5	532,43	216	250	1840	15,7	636	-38	250	-32
S. ANGELO IN LIZZOLA	138	152	332	10,1	118,42	104	104	464	0,0	346,15	-34	-48	132
COLBORDOLO	89	88	345	-1,1	292,04	73	89	452	21,9	407,86	-16	1	107
MONTELABBATE	77	116	202	50,6	74	140	175	356	175	103,42	63	59	154
TAVULLIA	57	50	207	-12,3	314	61	59	588	-3,3	896,61	4	9	381
MONTECICCARDO	20	14	50	-30,0	257,14	38	45	120	18,4	166,66	18	31	70
DISTRETTO	404	450	1136	3,46	211,12	416	496	1980	43,72	299,19	35	52	844
DISTRETTO PIU' PESARO	658	746	3008	5,63	264,67	632	746	3820	39	412,06	-3	302	812

COMPOSIZIONE FAMILIARE	CELIBI NUBILI		CONIUGATE/E		DIVORZIANTE/E		VEDOVE/E	
	M	F	M	F	M	F	M	F
PESARO	41,8	33,6	54,1	50,6	1,4	2,3	2,7	13,5
S. ANGELO IN LIZZOLA	43,9	35,6	53,4	53,8	1,1	1,4	1,6	9,2
COLBORDOLO	43,2	34,4	53,8	52,2	1,1	1,2	1,9	9,2
MONTELABBATE	48,5	35,7	52,1	54,2	0,8	1,3	1,7	8,8
TAVULLIA	44,6	35,4	52,4	52,5	1,4	1,7	1,5	10,5
MONTECICCARDO	46,3	36,8	50,8	53,1	1,1	0,7	1,9	9,5
DISTRETTO	223,2	177,9	262,5	268,8	5,5	6,3	8,6	47,2
DISTRETTO PIU' PESARO	265	211,5	316,6	319,4	6,9	8,6	11,3	60,7

ASPETTI DEMOGRAFICI - ASPETTATIVE DI CRESCITA DEMOGRAFICA

L'analisi della situazione residenziale e il calcolo del fabbisogno di nuove abitazioni viene analizzato individuando: l'ammontare delle abitazioni esistenti (somma delle abitazioni censite nel '91 e quelle costruite tra il '91 e il 2001) sottraendo le abitazioni non occupate nel 2001; il numero delle famiglie residenti nel 2019 (totale della popolazione diviso 2,6). Sottraendo al totale delle famiglie il numero delle abitazioni esistenti otteniamo una cifra indicativa del fabbisogno di nuove abitazioni al 2019.

COMUNI	FAMIGLIE RESIDENTI ALL'ANNO 2019 (a)	ABITAZIONI CENSITE ALL'ANNO 1991 (b1)	ABITAZIONI COSTRUITE DAL 1991 AL 2001 (b2)	ABITAZIONI NON OCCUPATE ALL'ANNO 2001 (c)	B = b1 + b2	D = B - c (totale abitaz. disponibili al 2001)	E = a - D (fabbisogno di abitazioni al 2019)
SANGELO IN LIZZOLA	3.106	2.006	514	170	2.520	2.350	756
COLBORDOLO	2.312	1.553	452	171	2.025	1.834	478
MONTELABBATE	2.414	1.416	619	212	2.035	1.823	591
TAVULLIA	2.448	1.549	317	218	1.866	1.648	800
MONTECICCARDO	613	514	23	78	537	459	154

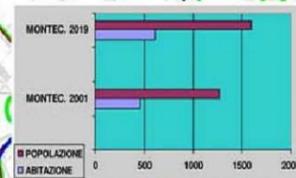
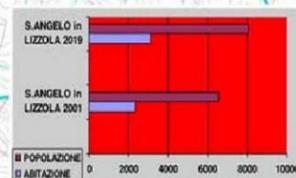
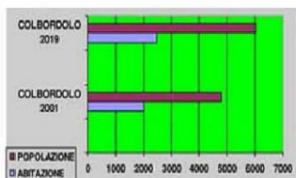
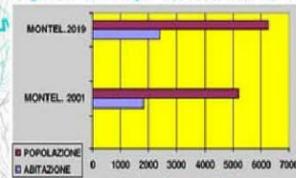
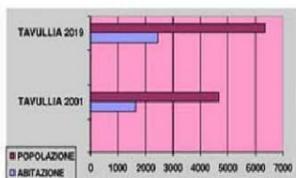
MONTECICCARDO	1991	1991	1991	1991	1991	2001	2004
POPOLAZIONE RESIDENTE AI SERVIZI CENSIMENTI	1.599	1.097	1.504	947	437	480	543
Var. 1991-1991		-33,3%					
Var. 1991-1991			-3,0%				
Var. 1991-1991				19,3%			
Var. 1991-1991					6,0%		
Var. 1991-2001						17,9%	
Var. 2001-2004							17,9%

MONTELABBATE	1991	1991	1991	1991	1991	2001	2004
POPOLAZIONE RESIDENTE AI SERVIZI CENSIMENTI	2.449	2.327	3.382	4.430	5.499	6.594	7.617
Var. 1991-1991		-5,0%					
Var. 1991-1991			-4,2%				
Var. 1991-1991				31,3%			
Var. 1991-1991					24,3%		
Var. 1991-2001						39,2%	
Var. 2001-2004							30,8%

MONTELABBATE	1991	1991	1991	1991	1991	2001	2004
POPOLAZIONE RESIDENTE AI SERVIZI CENSIMENTI	2.015	2.601	2.779	3.263	3.863	5.210	5.879
Var. 1991-1991		25,3%					
Var. 1991-1991			-4,9%				
Var. 1991-1991				11,3%			
Var. 1991-1991					25,3%		
Var. 1991-2001						34,3%	
Var. 2001-2004							17,9%

MONTECICCARDO	1991	1991	1991	1991	1991	2001	2004
POPOLAZIONE RESIDENTE AI SERVIZI CENSIMENTI	1.225	1.517	953	881	949	1.333	1.463
Var. 1991-1991		23,8%					
Var. 1991-1991			-39,7%				
Var. 1991-1991				-7,7%			
Var. 1991-1991					13,7%		
Var. 1991-2001						31%	
Var. 2001-2004							38,8%

TAVULLIA	1991	1991	1991	1991	1991	2001	2004
POPOLAZIONE RESIDENTE AI SERVIZI CENSIMENTI	4.254	3.203	3.279	3.617	3.999	4.872	5.882
Var. 1991-1991		-24,5%					
Var. 1991-1991			-1,9%				
Var. 1991-1991				7,5%			
Var. 1991-1991					15,3%		
Var. 1991-2001						31,8%	
Var. 2001-2004							18,9%



Abbiamo calcolato la media tra le variazioni annue degli anni 1991-2001, 1991-2004, 2001-2004. Poi abbiamo adottato la formula $Pop. 2004 [1 + (variazione media) \cdot 17]$ ottenendo la proiezione della popolazione al 2019.

COMUNI	ABITAZIONI					TASSO DI OCCUPAZIONE				
	1981	1991	2001	VAR. % 81/91	VAR. % 91/01	1981	1991	2001	VAR. % 81/91	VAR. % 91/01
SANGELO IN LIZZOLA	1.401	2.006	2.350	43,2		84,5	87,9	100	4,0	
COLBORDOLO	1.315	1.553	1.741	18,1		82,1	83,1	100	1,1	
MONTELABBATE	1.087	1.416	1.823	30,3		77,6	86,8	100	11,9	
TAVULLIA	1.209	1.549	1.656	28,1		79,7	82,9	100	4,1	
MONTECICCARDO	467	514	459	10,1		55,0	61,3	100	11,4	

TASSO MEDIO DI CRESCITA	MEDIA ANNUA 1991 - 2001	MEDIA ANNUA (2004-15) - 2004	MEDIA ANNUA (2001-2004) - 2004	MEDIA DELLE MEDIE	POPOLAZIONE 2019
SANGELO IN LIZZOLA	0,01927	0,0297	0,054	0,0343	8074
COLBORDOLO	0,0178	0,0299	0,059	0,036	6010
MONTELABBATE	0,03417	0,03948	0,04261	0,0387	6275
MONTECICCARDO	0,031	0,0408	0,0562	0,042	1593
TAVULLIA	0,01683	0,0362	0,0863	0,0463	6363

Utilizzando i dati censuari ISTAT ed i dati anagrafici comunali abbiamo individuato la proiezione della popolazione residente in data 2019.

Abbiamo calcolato i tassi di crescita della popolazione residente e le modificazioni significative della sua strutturazione; conseguentemente abbiamo fissato i tassi di proiezione a 15 anni dall'anno degli ultimi dati del 2004.

Il tasso di crescita al termine del quindicennio in assenza di specifici studi specialistici lo abbiamo determinato operando la media aritmetica fra il tasso medio annuo dell'ultimo censimento. Per determinare il complesso della popolazione abbiamo applicato la formula dell'interesse composto.

In assenza di specifici studi specialistici, abbiamo applicato la ripartizione dell'ultimo censimento per classi di età e per grado di istruzione della popolazione nel quindicennio futuro.

Il fenomeno delle abitazioni sparse in queste zone è rilevante. Dai dati del censimento 1991 Monteciccardo presenta valori molto elevati (> 45%) a conferma del processo di urbanizzazione in atto ormai da un trentennio (accorpamento) e della crisi permanente che ormai da decenni contrassegna il settore primario.

Il calcolo del fabbisogno di edilizia residenziale; inteso come calcolo del numero di stanze da costruirsi (o da recuperarsi) per perseguire accettabili livelli di affollamento, coabitazione, qualità dell'abitare, va effettuato, in assenza di specifici studi specialistici, utilizzando lo strumento dell'indice di affollamento (rapporto abitanti/stanze) oppure quello dell'indice di coabitazione (rapporto famiglie/abitazioni). Il fabbisogno di stanze così \ tiene conto del potenziale recupero dell'esistente, e pertanto, rappresenta il nuovo edificato.

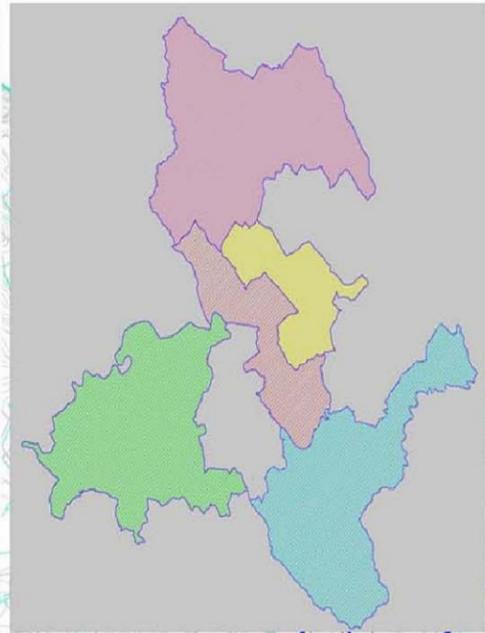
ASPETTI DEMOGRAFICI - IMMIGRATI

COMUNE	MASCHI	FEMMINE	M + F	MASCHI %	FEMMINE %	TOTALE DELLA POPOLAZIONE	TASSO DI IMMIGRAZIONE
Colbordolo	260	257	517	50,3	49,7	5.663	9,1
Monteciccardo	44	36	80	55,0	45,0	1.483	5,3
Montelabbate	213	196	409	52,1	47,9	5.876	6,9
Pesaro	1.850	2.223	4.073	45,4	54,6	91.983	4,4
Sant'Angelo in Lizzola	264	207	471	56,1	43,9	7.617	6,1
Tavullia	211	205	416	50,7	49,3	5.822	7,1
Tot. Distretto	2.842	3.124	5.966	51,6	48,4	118.444	6,48

AL 31/12 /2004 PRESSO LE ANAGRAFI DEI CINQUE COMUNI ERANO REGISTRATE 1893 PERSONE CON DIVERSA NAZIONALITA' DA QUELLA ITALIANA, PARI AL 6,9% DELL'INTERA POPOLAZIONE RESIDENTE.

IL TASSO DI IMMIGRAZIONE VIENE CALCOLATO RAPPORTANDO IL NUMERO DI PERSONE CHE SI ISCRIVONO ALL'ANAGRAFE DI UN CERTO COMUNE IN UN ANNO ALLA POPOLAZIONE RESIDENTE DI QUELL'ANNO, MOLTIPLICANDO IL RISULTATO PER 1000; SI OTTIENE COSI' IL NUMERO DI IMMIGRATI OGNI 1000 ABITANTI.

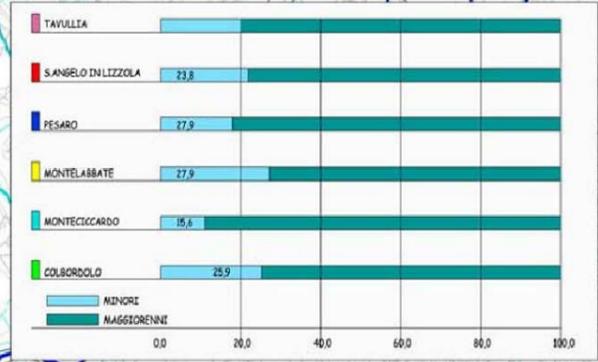
OLTRE IL 20% DELLA POPOLAZIONE STRANIERA REGOLARMENTE REGISTRATA ALLA FINE DEL 2004 NON AVEVA ANCORA COMPIUTO IL DICOTTESIMO ANNO DI ETA'. IN QUATTRO COMUNI SUI CINQUE DEL DISTRETTO LA PERCENTUALE DI MINORI SUPERA IL 25% DEL TOTALE.



COMUNE	POP. 01-01-2004	NUOVI ISCRITTI	CANCELLATI	VARIAZIONE ASSOLUTA	POP. 31-12-2004	DI CUI MINORI
Colbordolo	439	168	90	78	517	134
Monteciccardo	59	30	9	21	80	20
Montelabbate	332	130	53	77	409	114
Pesaro	3.818	750	495	255	4.073	759
Sant'Angelo in Lizzola	393	141	63	78	471	112
Tavullia	307	146	37	109	416	114
Tot. Distretto	5.348	1.385	747	638	5.966	1.253

LA PERCENTUALE DI STRANIERI SUL TOTALE DELLA POPOLAZIONE CONTINUA AD AUMENTARE DI ANNO IN ANNO.

COMUNE	POPOLAZIONE	DI CUI MINORI	% DEI MINORI
Colbordolo	517	134	25,9
Monteciccardo	80	20	25,0
Montelabbate	409	114	27,9
Pesaro	4.073	759	18,6
Sant'Angelo in Lizzola	471	112	23,8
Tavullia	416	114	27,4
Tot. Distretto	5.966	1.253	24,7



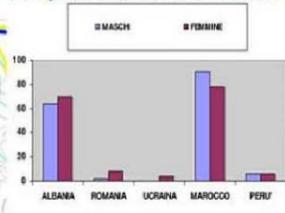
COMUNE	MASCHI	FEMMINE	M + F	MASCHI %	FEMMINE %	TOTALE DELLA POPOLAZIONE	TASSO DI IMMIGRAZIONE
Colbordolo	260	257	517	50,3	49,7	5.663	9,1
Monteciccardo	44	36	80	55,0	45,0	1.483	5,3
Montelabbate	213	196	409	52,1	47,9	5.876	6,9
Pesaro	1.850	2.223	4.073	45,4	54,6	91.983	4,4
Sant'Angelo in Lizzola	264	207	471	56,1	43,9	7.617	6,1
Tavullia	211	205	416	50,7	49,3	5.822	7,1
Tot. Distretto	2.842	3.124	5.966	51,6	48,4	118.444	6,48

COMUNE	ALTRI PAESI EUROPEI					AFRICA		AMERICA	
	ALBANIA	ROMANIA	UCRAINA	MAROCO	PERU'				
Colbordolo	64	70	134	2	8	10	0	4	4
Monteciccardo	9	2	11	2	4	6	0	0	0
Montelabbate	60	41	101	7	6	13	0	7	7
Pesaro	308	263	571	160	189	349	48	263	311
Sant'Angelo in Lizzola	80	55	135	4	7	11	5	11	16
Tavullia	47	38	85	6	9	15	1	14	15
Tot. Distretto	260	206	466	21	34	55	6	35	42
Tot. Distretto + Pesaro	568	469	1.073	181	223	404	54	298	353

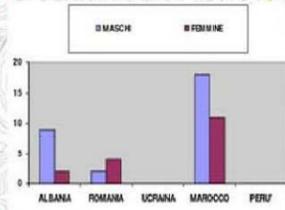
COMUNE	POPOLAZIONE RESIDENTE IMMAGRATA MEDIA ANNO 2004	% INCREMENTO ANNUO
Colbordolo	478	16,3
Monteciccardo	69,5	30,2
Montelabbate	370,5	20,8
Pesaro	3945,5	6,5
Sant'Angelo in Lizzola	432	18,1
Tavullia	361,5	30,2
Tot. Distretto	342,3	23,32
Tot. Distretto + Pesaro	942,83	20,35

S. Angelo in Lizzola

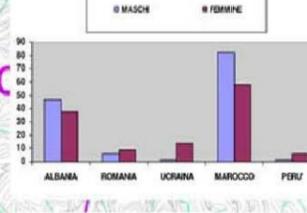
COLBORDOLO



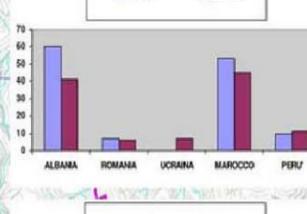
MONTECICCARDO



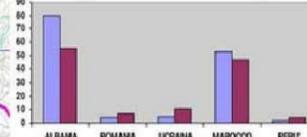
Montec



MONTELABBATE



SANT'ANGELO IN LIZZOLA



TRA I PRIMI CINQUE PAESI DI PROVENIENZA SI EVIDENZIA CHE LA COMUNITA' ALBANESE RISULTA ESSERE LA PIU' NUMEROSA SEGUITA DA QUELLA DEL MAROCCO.

LA POPOLAZIONE STRANIERA CRESCE COSTANTEMENTE IN TUTTI I COMUNI DELLA PROVINCIA DI PESARO-URBINO CON UN INCREMENTO DEL 23,12% MA SONO I PICCOLI COMUNI AD ASSORBIRE MAGGIORMENTE I NUOVI RESIDENTI.

SI NOTA CHE LA COMUNITA' ALBANESE E' PRESENTE IN TUTTI I COMUNI DEL DISTRETTO E CHE LE PERSONE DAL MAROCCO RIESCONO A TROVARE FACILMENTE LA PROPRIA COLLOCAZIONE ALL'INTERNO DEI COMUNI PER LA PRESENZA DI INSEDIAMENTI INDUSTRIALI E PICCOLE FABBRICHE DOVE ESISTE UNA DISCRETA RICHIESTA DI MANODOPERA. GLI UCRAINI SONO MAGGIORMENTE DONNE E COMPIONO LAVORO COME "BADANTI".

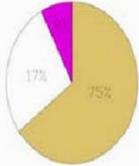
ASPETTI DEMOGRAFICI - ASPETTATIVE DI CRESCITA PRODUTTIVA E OCCUPAZIONALE

LEGENDA

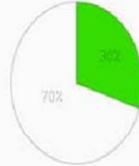
- ADDETTI INDUSTRIA DEL LEGNO SU ADDETTI MANIFATTURIERO
- ADDETTI AL TESSILE E ABBIGLIAMENTO SU SETTORE MANIFATT.
- DIMENSIONI MEDIE DELLE AZIENDE AGRICOLE (ha)
- AZIENDE AGRICOLE A TEMPO PARZIALE
- SETTORE TERZIARIO SU POPOLAZIONE RESIDENZIALE LAVORATRICE
- ADDETTI AL COMMERCIO SUL TOTALE TERZIARIO
- ADDETTI IN ATTIVITA' EXTRA-AGRICOLE SU OCCUPATI

SCALA 1:25000

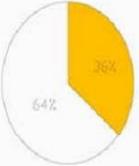
UNIONE DEI 5 COMUNI
Suddivisione del settore
secondario



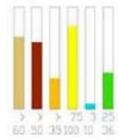
UNIONE DEI 5 COMUNI
Suddivisione del settore
primario



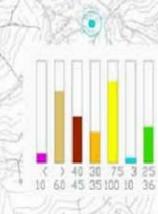
UNIONE DEI 5 COMUNI
Suddivisione del settore terziario



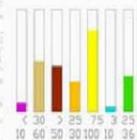
Provincia
di Rimini



Tavullia



Pesaro

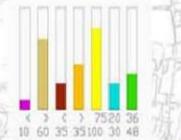


Montelabbate

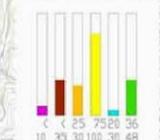


S. Angelo in Lizzola

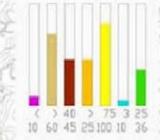
Colbordolo



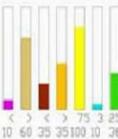
Monteciccardo



Mombaroccio



Petriano



ANALISI DEI SERVIZI

Confronto con la città di Reggio Emilia per eventuali mancanze

FARMACIE:	STRUTTURE COMMERCIALI:	GLI PERMERCATI INFERIORI A 5.000 MQ:
1. Azienda Speciale Farmacie Comuni Riuniti	1. L. A. "A. Zanelli" - Via F.lli Rosselli, 11	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
2. Farmacia Sani Di Loro Francesco E. C. Snc	1. F. C. "Tropico" - Via Cavour, 3	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
3. Azienda Speciale Farmacie Comuni Riuniti	1. F. C. "O. Scarpini" - Via Filippo Re, 8	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
4. Farmacia Comuni Riuniti	1. F. C. "A. Sestini" - Via Makala, 14	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
5. Farmacia Dr. Fori	1. F. C. "L. Rossi" - Via Makala, 4	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
6. Azienda Speciale Farmacie Comuni Riuniti	1. L. A. "A. Zanelli" - Via F.lli Rosselli, 11	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
7. Farmacia Comuni Riuniti	1. F. C. "Tropico" - Via Cavour, 3	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
8. Farmacia Comuni Riuniti	1. F. C. "O. Scarpini" - Via Filippo Re, 8	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
9. Farmacia Comuni Riuniti	1. F. C. "A. Sestini" - Via Makala, 14	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12
10. Farmacia Comuni Riuniti	1. F. C. "L. Rossi" - Via Makala, 4	Reggio Emilia Coop Coop-Sigma mq 2.500 case 12

SISTEMA INSEDIATIVO

LA RETE DEI POLI URBANI

Poli che, per la loro diversa localizzazione, dimensione e specializzazione assumono e dovranno sempre più assumere funzioni di supporto alle scelte di qualificazione e di sviluppo futuro, significative per l'intero tessuto insediativo territoriale provinciale.

- Poli tradizionali 1° livello (Poli con funzioni strutturali di rilievo sovraprovinciale o provinciale)
- Poli tradizionali 2° livello (Centri tradizionali di supporto per funzioni amministrative di servizio di rilevanza zonale ed altre funzioni specialistiche rare)
- Poli tradizionali 3° livello (Centri tradizionali a polarità specialistica di rilievo almeno provinciale nei settori dell'arte o della cultura o dei servizi...)

LA RETE DELLE AREE CENTRALI

Luoghi che assumono un'importanza strategica sia per ricondurre ad una "concentrazione, razionalmente diffusa" le attività produttive, direzionali e di servizio in genere (aree industriali, centri commerciali, centri direzionali...), sia per la costruzione di una equibale rete di Poli con funzioni strutturali e trainanti lo sviluppo produttivo.

- 1 Area centrali 1° livello (Poli con funzioni strutturali di rilievo sovraprovinciale o provinciale)
- 2 Area centrali 2° livello (Poli con funzioni strutturali di rilievo interzonale)

Area da assegnare ad iniziative concertate di programmazione (Contesti di nuova concezione oggetto di progettazione concertata a livello insediativo con l'obiettivo prioritario di qualificazione urbanistica ed ambientale)

Ambito di salvaguardia per infrastrutture varie di 1° livello ed eventuale arretramento della frontiera

Centri di interscambio

Area sottoposta a vincolo paesaggistico ambientale

Numero impianti sportivi

Caratteristiche di sviluppo urbano

Assoluta (urbanistica)

Assoluta nel verde

Assoluta leggera (solo verde)

Assoluta leggera (solo verde)

Rivoli

Canali

● COLBORDOLO Via Castellano Albani
Area sottoposta a vincolo paesistico - ambientale (L. 1497/09)

● Area di tutela di interesse nazionale e regionale
Montelabbate-Monteciccardo-Montefalco-Sanuggiana
sup. ha 2657

EDIFICI E MANUFATTI EXTRAURBANI DI RILEVANZA PROVINCIALE

● Casertano

● Villa Albani

● Sede di S. Tommaso

● Centri e nuclei storici di rilevanza provinciale
Montelabbate

● reti degli acquedotti - cisterni

● STRUTTURE COMMERCIALI (rif. L.R.17/94)
operanti nel 2011 (1000mq (PFA)

● STRUTTURE COMMERCIALI (rif. L.R.17/94)
grandi magazzini 400+800mq (GMR)

10 Farmacie

● Cava autorizzata agli

P Polibambino

Numero strutture turistiche

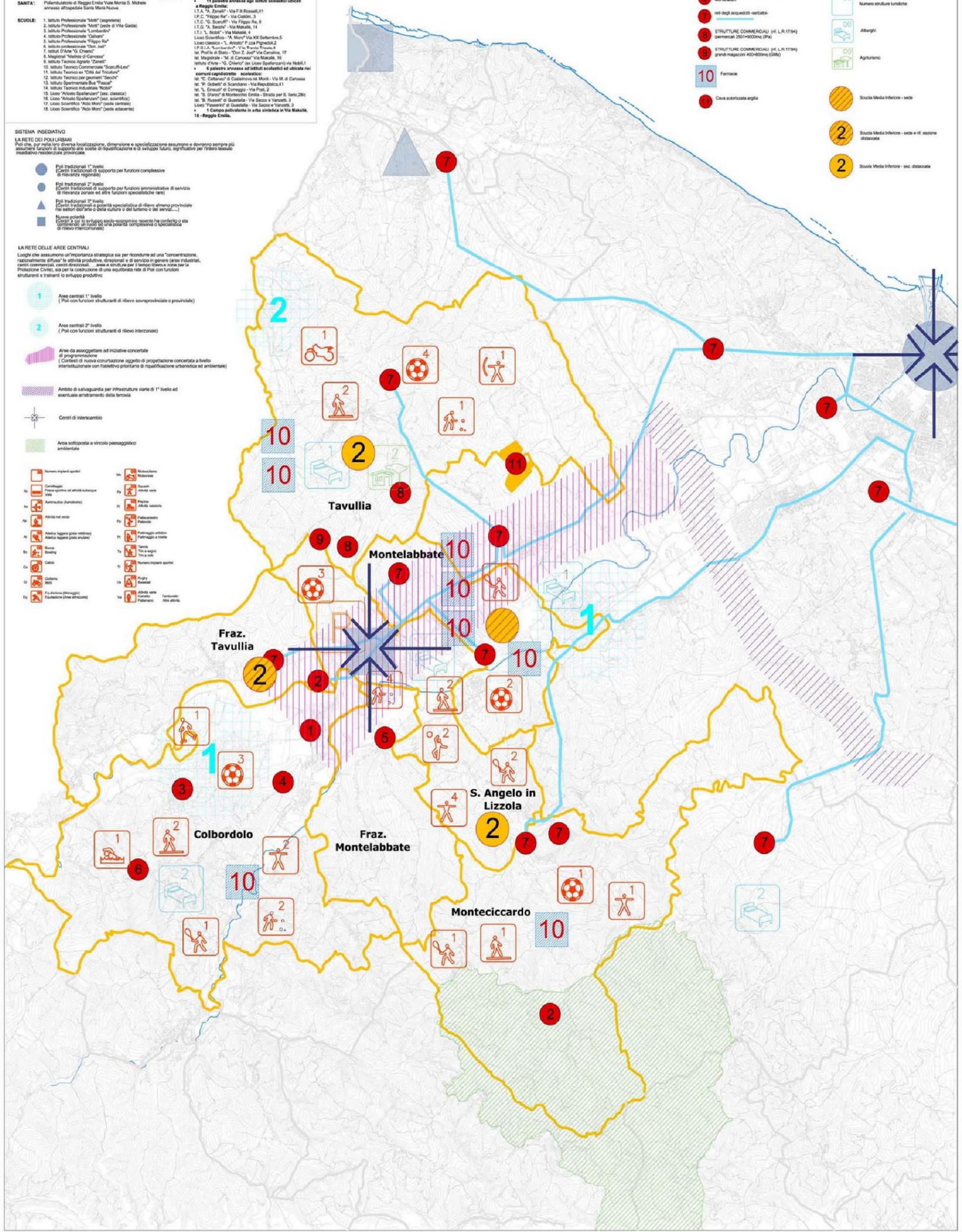
Alberghi

Agriturismo

Scuola Media Inferiore - sedi

2 Scuola Media Inferiore - sedi e rif. sezione distaccata

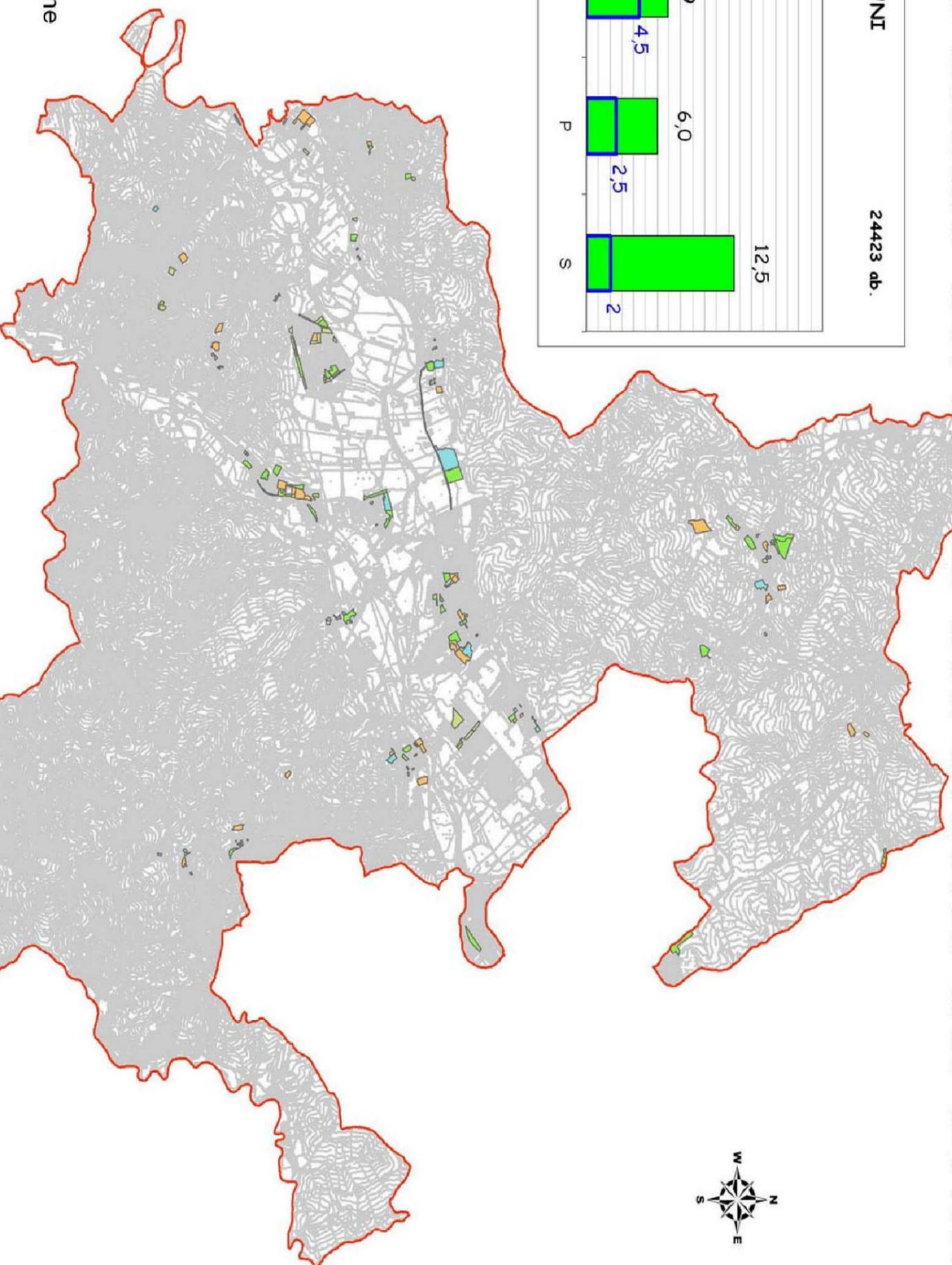
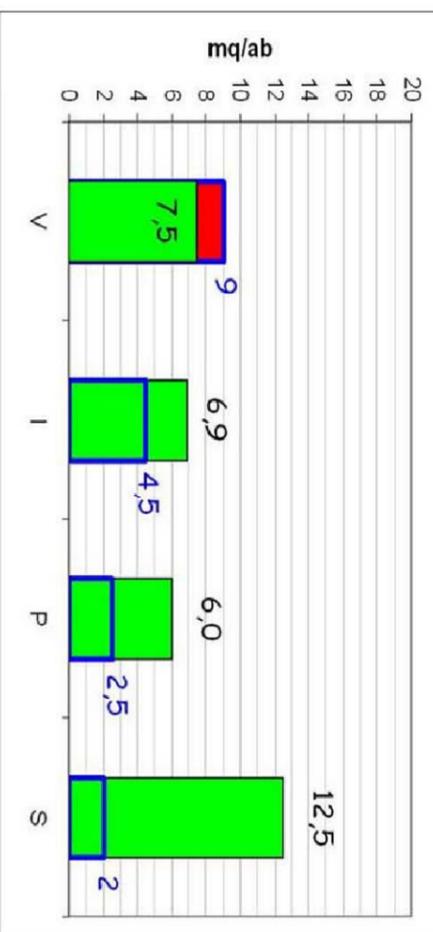
2 Scuola Media Inferiore - sec. distaccata



Dotazione attuale dei servizi dell'Unione dei Comuni

UNIONE DEI COMUNI

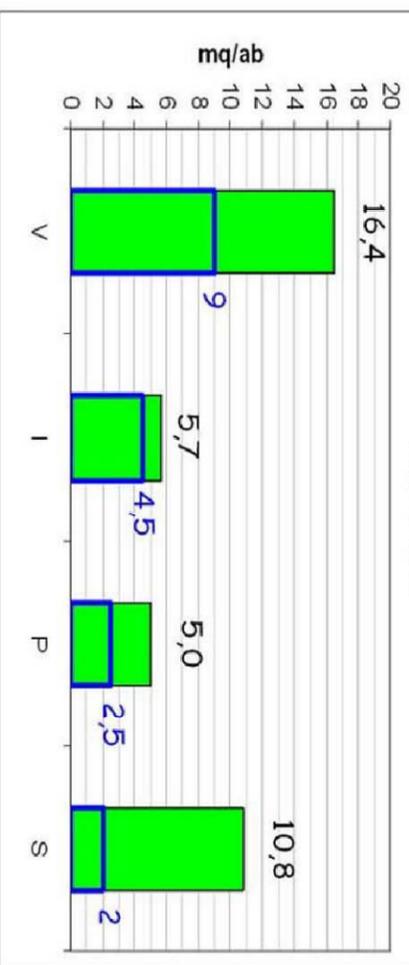
24423 ab.



- Legenda**
- Territorio dell'unione
 - Servizi a standard**
 - Verde pubblico
 - Istruzione
 - Parcheggi
 - Altri servizi

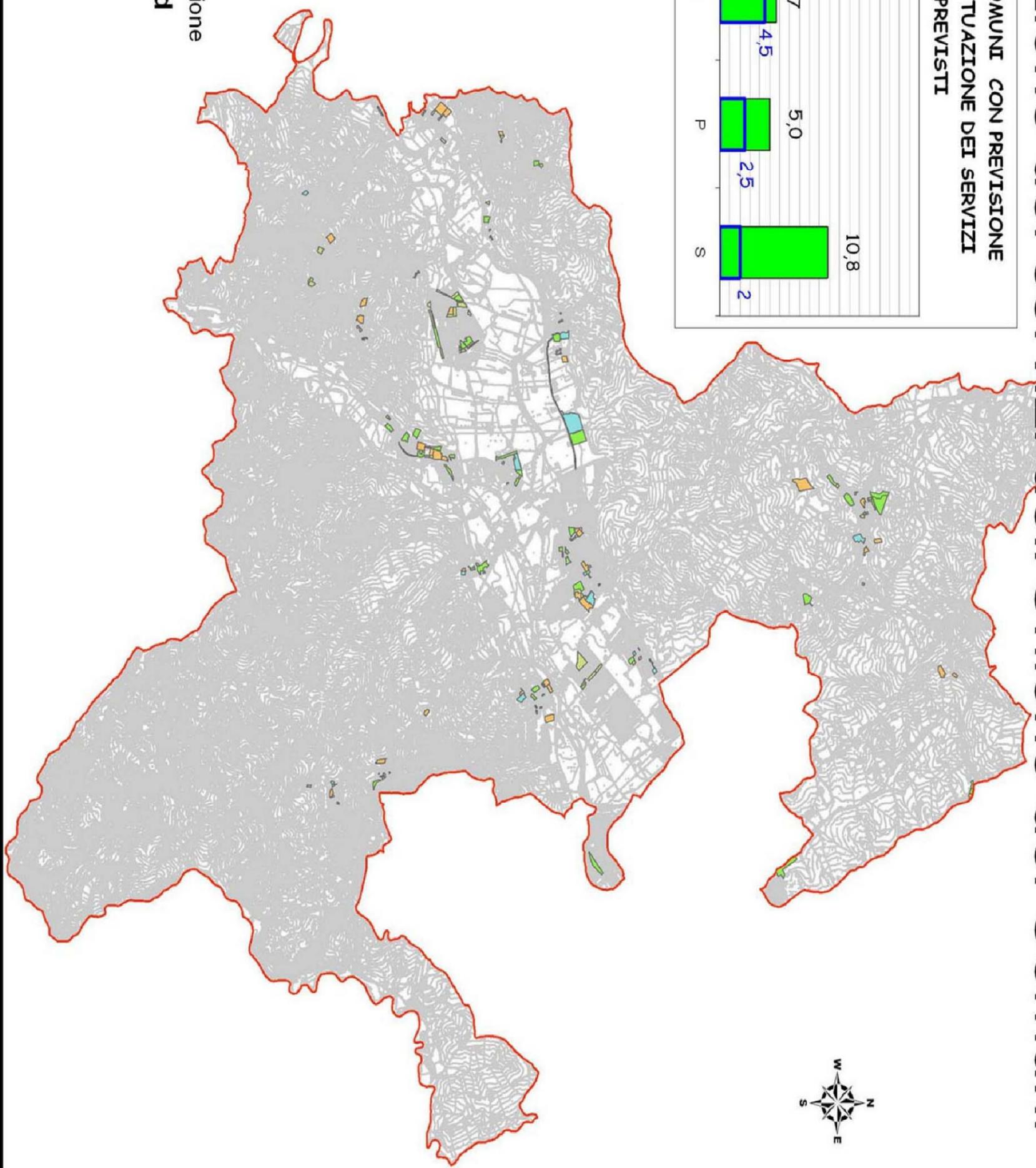
Attuazione dei servizi dell'Unione dei Comuni

UNIONE DEI COMUNI CON PREVISIONE
30000 ab. E ATTUAZIONE DEI SERVIZI
PREVISTI



Legenda

- Territorio dell'unione
- Servizi a standard**
- Verde pubblico
- Istruzione
- Parcheggi
- Altri servizi

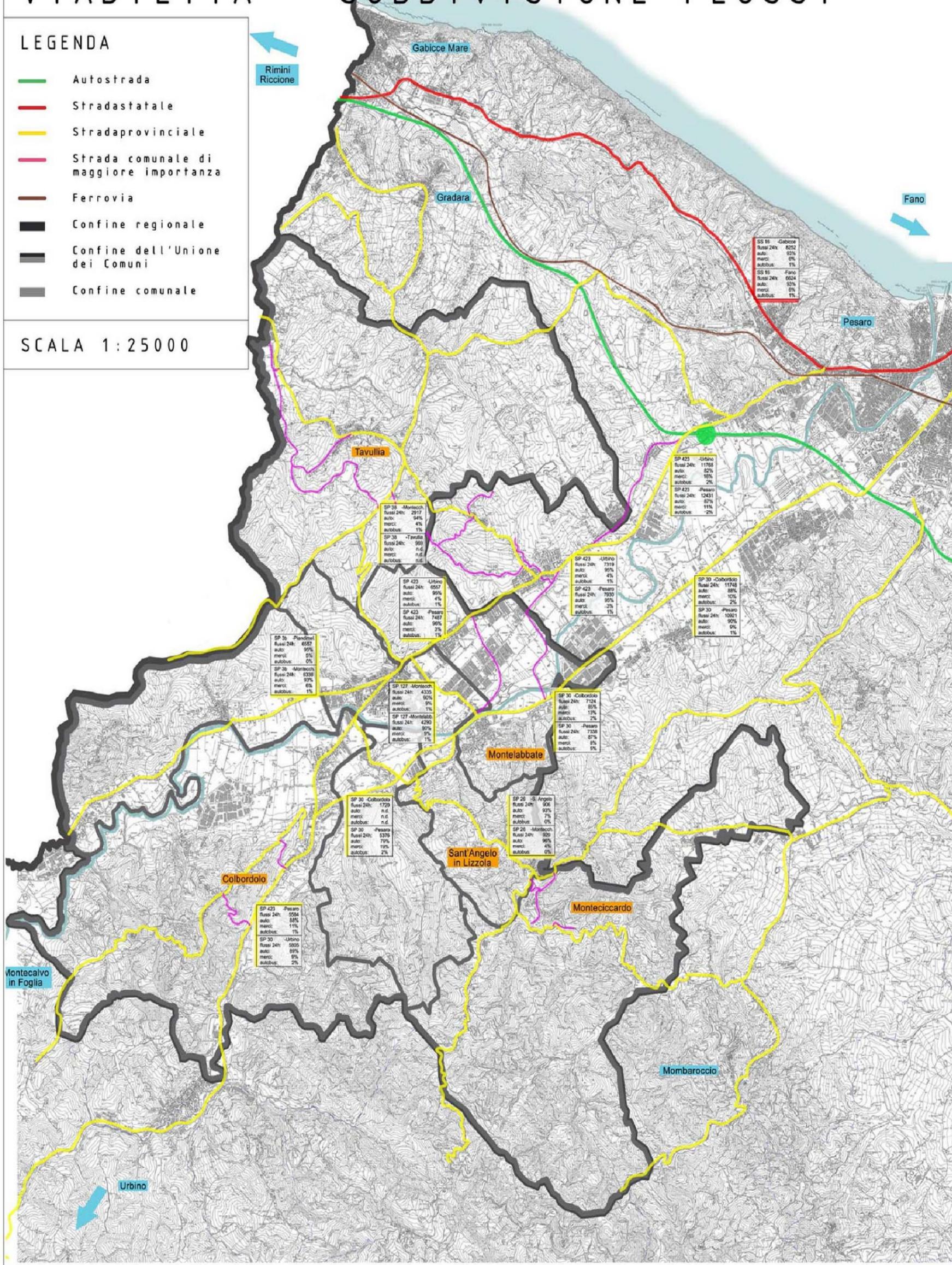


VIABILITA' - SUDDIVISIONE FLUSSI

LEGENDA

- Autostrada
- Stradastatale
- Stradaprovinciale
- Strada comunale di maggiore importanza
- Ferrovia
- Confine regionale
- Confine dell'Unione dei Comuni
- Confine comunale

SCALA 1:25000

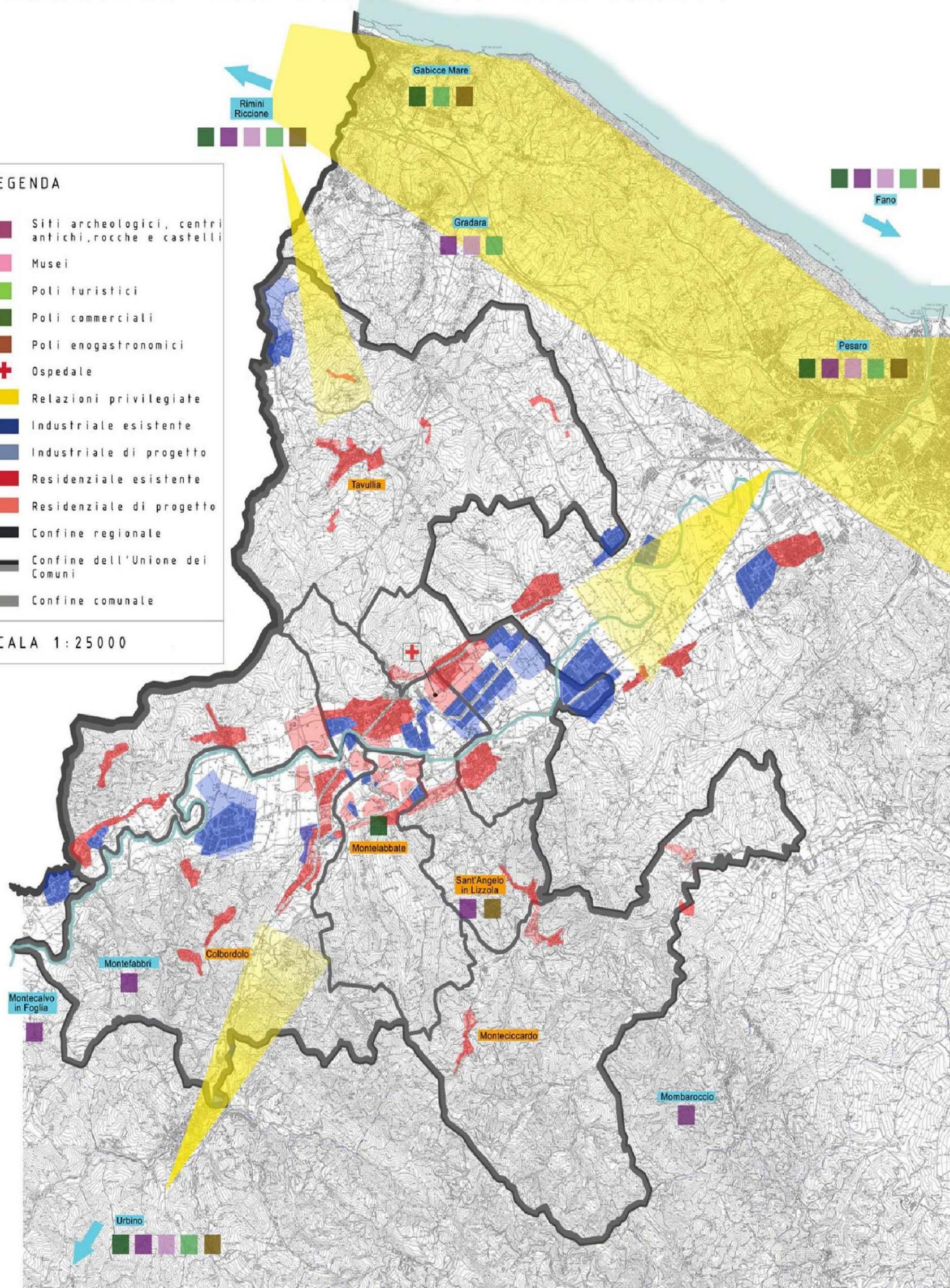


RELAZIONE CON DISTRETTI CONFINANTI

LEGENDA

- Siti archeologici, centri antichi, rocche e castelli
- Musei
- Poli turistici
- Poli commerciali
- Poli enogastronomici
- Ospedale
- Relazioni privilegiate
- Industriale esistente
- Industriale di progetto
- Residenziale esistente
- Residenziale di progetto
- Confine regionale
- Confine dell'Unione dei Comuni
- Confine comunale

SCALA 1:25000



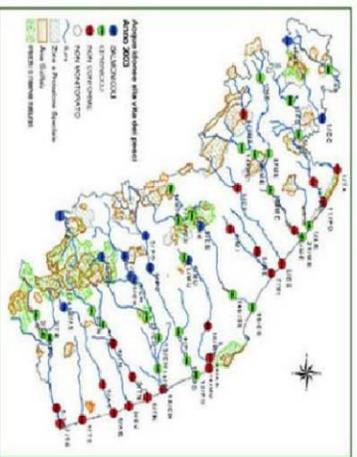
LO STATO DELLE ACQUE - SITUAZIONE ATTUALE E FUTURI OBIETTIVI

STATO AMBIENTALE DEI CORSI D'ACQUA (ARPA)



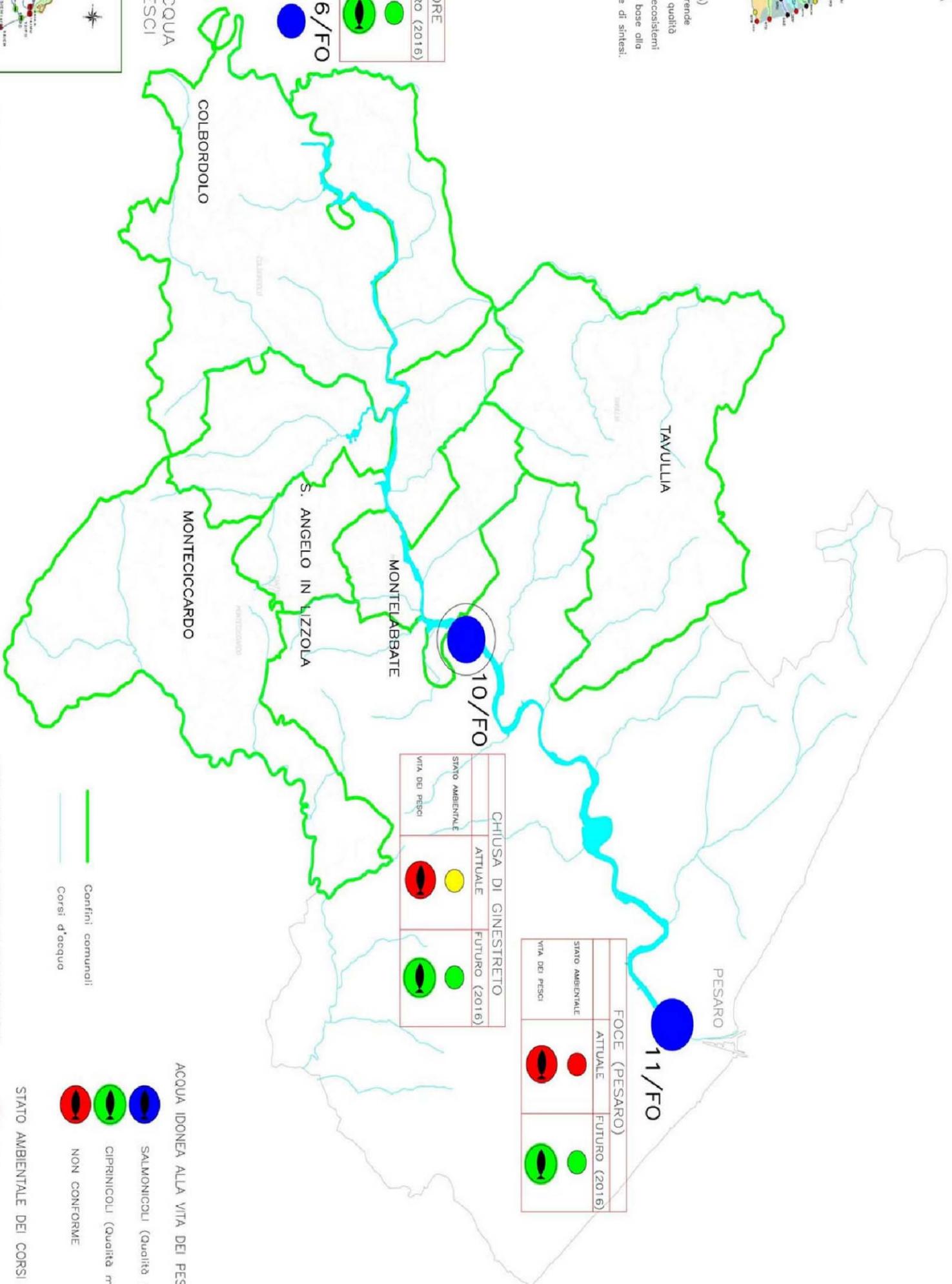
Lo stato ambientale dei corsi d'acqua (SACA) viene definito dal D.Lgs. 152/2006, e comprende sia lo "stato ecologico", che rappresenta la qualità della struttura e e del funzionamento degli ecosistemi acquatici, che lo "stato chimico" stabilito in base alla dei principali inquinanti: pericolosi inorganici e di sintesi.

CONFORMITA' DELL'ACQUA PER LA VITA DEI PESCI (ARPA)



CASININA di AUDITORE		
STATO AMBIENTALE	ATTUALE	FUTURO (2016)
VITA DEI PESCI		

6/FO



FOCE (PESARO)		
STATO AMBIENTALE	ATTUALE	FUTURO (2016)
VITA DEI PESCI		

CHIUSA DI GINESTRETO		
STATO AMBIENTALE	ATTUALE	FUTURO (2016)
VITA DEI PESCI		

ACQUA IDONEA ALLA VITA DEI PESCI

	SALMONICOLI (Qualità più elevata)
	CIPRINICOLI (Qualità meno elevata)
	NON CONFORME

LOCALIZZAZIONE STAZIONI DI MONITORAGGIO

- Stazioni - Rete Nazionale
- Stazioni - Rete Regionale

STATO AMBIENTALE DEI CORSI D'ACQUA

	BUONO
	SUFFICIENTE
	SCADENTE

L'idoneità delle acque dolci alla vita dei pesci costituisce un obiettivo di qualità per la protezione e miglioramento delle acque. La norma (D.Lgs. 152/06) prevede due livelli di qualità uno, più cautelativo, garantisce l'idoneità alla vita delle più sensibili specie salmonicole; l'altro, meno severo, garantisce l'idoneità alla vita delle specie ciprinicole. Al di sotto di questo valore limite, le acque non possono essere considerate idonee alla vita dei pesci.

IL SISTEMA DELLA DEPURAZIONE - STATO ATTUALE E OBIETTIVI PREVISTI



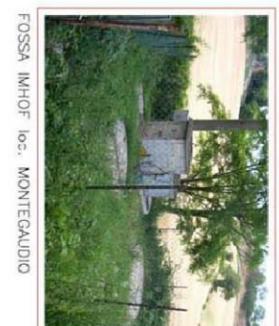
DEPURATORE loc. MONTECCHIO
CAPACITA' DEPURATIVA: 5000 AE



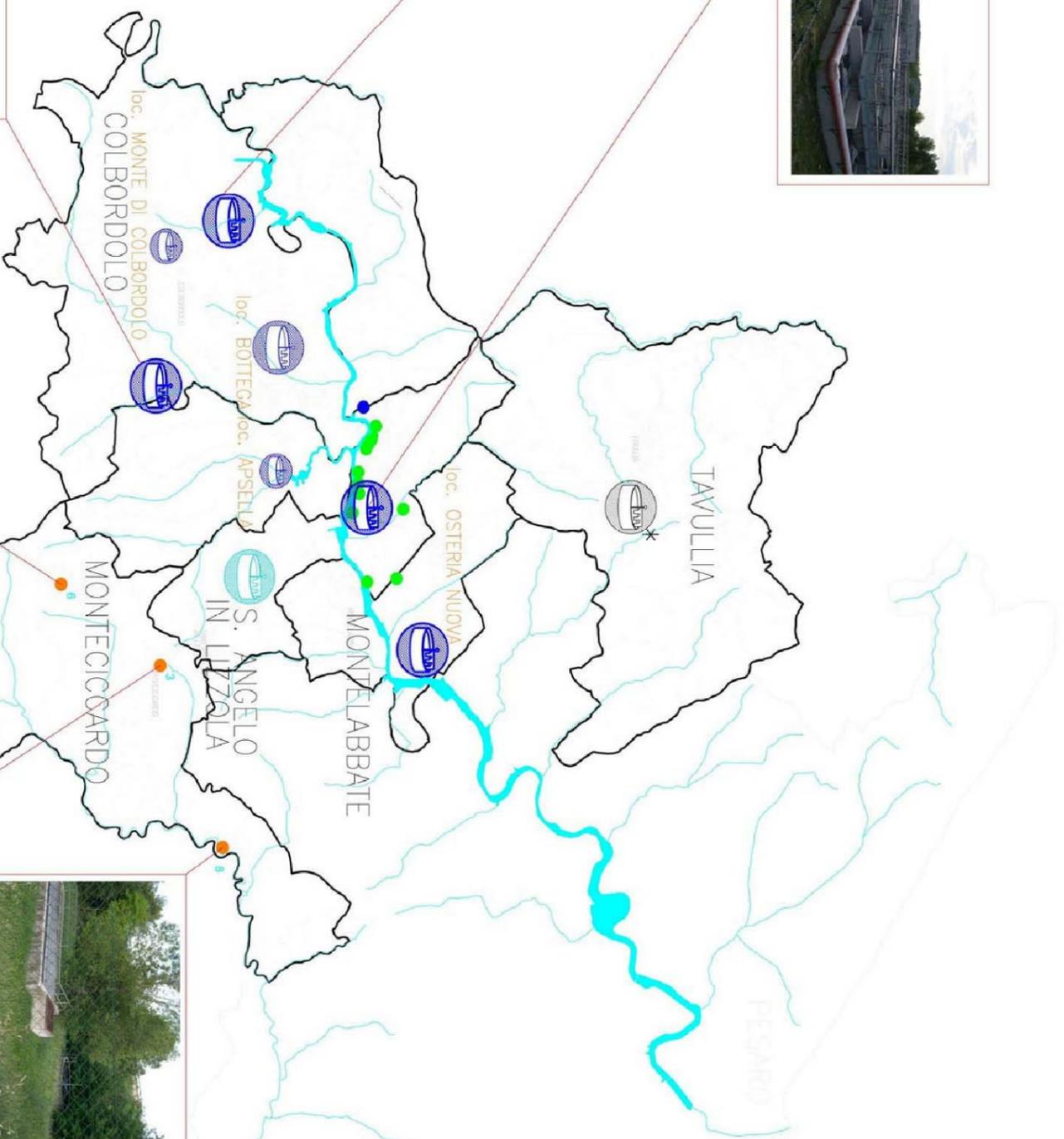
DEPURATORE loc. TALACCHIO
CAPACITA' DEPURATIVA: 1000 AE



DEPURATORE loc. MORCIOLA
CAPACITA' DEPURATIVA: 1400 AE



FOSSA IMHOF loc. MONTEGAUDIO



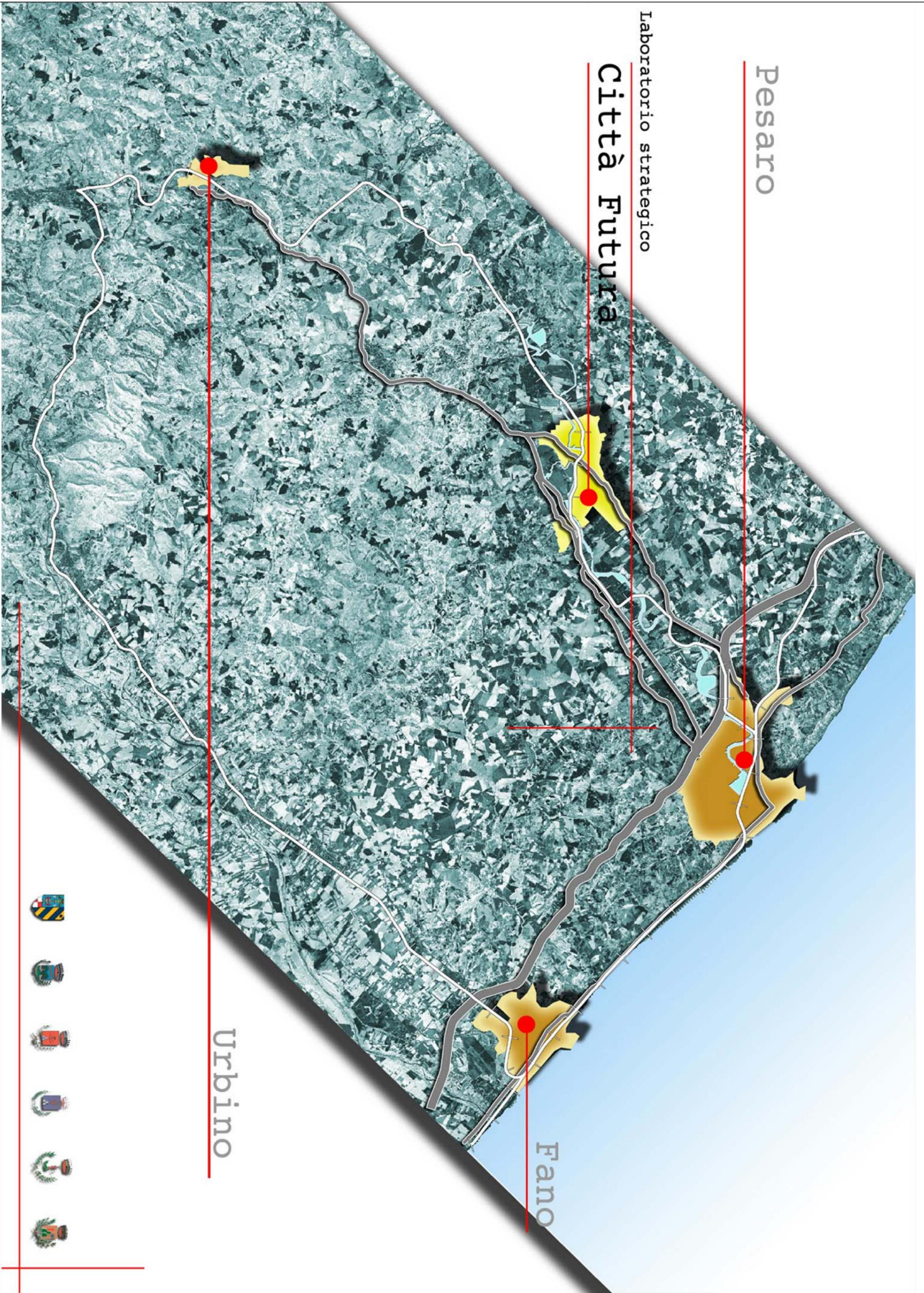
FOSSA IMHOF loc. VILLA BETTI



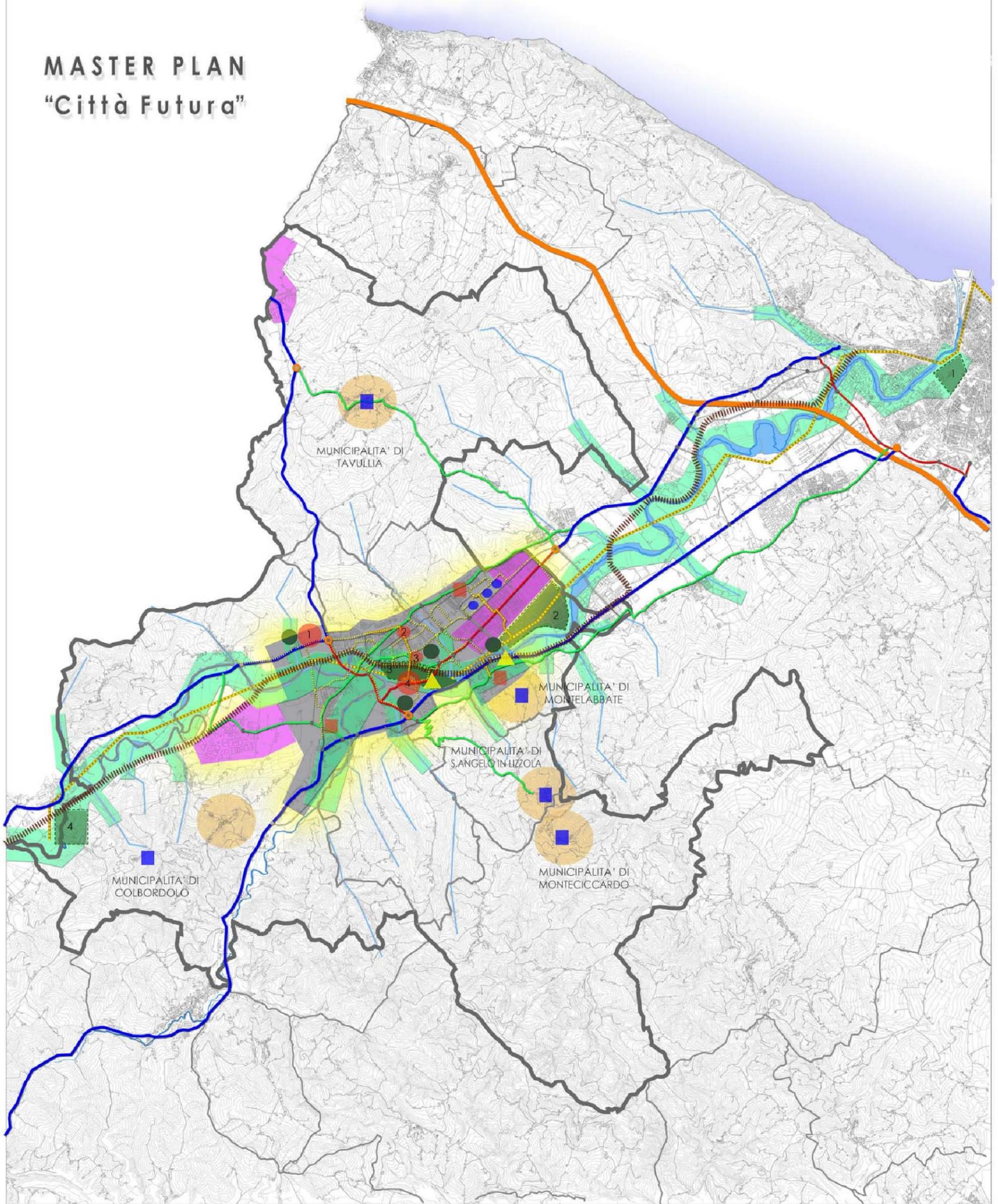
FOSSA IMHOF loc. MONTECICCARDO

PROGETTI IN CORSO O DI PROSSIMA REALIZZAZIONE	
COMUNE DI COLBORDOLO	COSTI (euro)
ampliamento depuratore Talcchio con trattamento degli effluenti speciali e attività produttive	800.000,00
ampliamento depuratore Mulino Fuggiero	700.000,00
COMUNE DI MONTECICCARDO	
realizzazione depuratore loc. Conventino	180.000,00
rafforzamento depuratore loc. Villa Betti	200.000,00
COMUNE DI MONTELABBATE	
adeguamento depuratore Osteria Nuova	300.000,00
COMUNE DI S. ANGELO IN LIZZOLA	
realizzazione depuratore S. Angelo in Lizzola	120.000,00
rafforzamento depuratore Montecchio	400.000,00

- Confini comunali
- Corsi d'acqua
- LOCALIZZAZIONE IMPIANTI DI DEPURAZIONE
- CAPACITA' DI SERVIZIO E MODIFICHE IN ATTO
- nuovo ampliamento esistente
- 0 - 1.000 abitanti
- 1.001 - 5.000 abitanti
- PUNTI DI SCARICO (da collegare ai depuratore di Montecchio)
- PUNTI DI SCARICO CON FOSSA IMHOF
- PUNTI DI SCARICO DI ACQUE METEORICHE (non soggetti a vincoli o prescrizioni)
- * SCARICA IN ALTRO BACINO IDROGRAFICO



MASTER PLAN "Città Futura"



LEGENDA

LA NUOVA VIABILITÀ E DECLASSAMENTO DELLA STRADE INTERFERENTI CON I CENTRI ABITATI

- Viabilità di I° livello, Strade Extra Urbane
- Viabilità di II° livello, Strada a scorrimento veloce (Nuova Circonvallazione)
- Viabilità di III° livello, Strade Urbane
- Viabilità di IV° livello, Strade Pertinenziali
- Ferrovie Metropolitane con sede ferroviaria a raso
- Aree pedonali e ciclabili
- Piste ciclabili



Corridoio ecologico che collega i maggiori centri abitati della Valle del Foglia e che contiene 4 esperienze ecologiche culturali:

1. Parco Miralfore
2. Parco della Scienza
3. Parco Città Futura
4. Parco Ponte Vecchio

AREE INDUSTRIALI E AREE DI SUPPORTO ALL'INDUSTRIA

- Poli industriali
- Aree da adibire a servizi per l'impresa:
- Centro di ricerca
- Centro di formazione professionale
- Centro espositivo e centro congressi
- Centro di promozione dei prodotti delle imprese locali
- Servizi primari come asilo, ristorazione, banche, svago, verde attrezzato...

Edifici storici di supporto all'industria per funzioni di rappresentanza e di ospitalità



NUOVA STRUTTURA URBANA
Città Futura - fusione dei centri abitati originali e creazione di aree di sviluppo e di ricicatura



Poli attrattivi e riqualificanti - sono contenuti i servizi alla città, saranno presenti strutture dedicate al commercio, alla cultura, allo svago, alla sicurezza e alla sanità.

1. Polo di Pian Mauro (scuole, uffici, impianti sportivi)
2. La Piazza di Città Futura (svago, commerciale, sociale, culto)
3. Il Polo Culturale (biblioteca, teatro, mediateca, auditorium, ristorazione)
4. Il Polo dei Servizi (centro commerciale, parcheggi, caserma, poliambulatorio, croce rossa, ristorazione, svago...)



Servizi decentrati collocati in ognuno dei centri urbani originali trasformati nelle municipalità di Città Futura



Centri Storici proposti come le mete del nuovo circuito turistico di Città Futura



Centri sportivi ad integrazione di quelli esistenti:

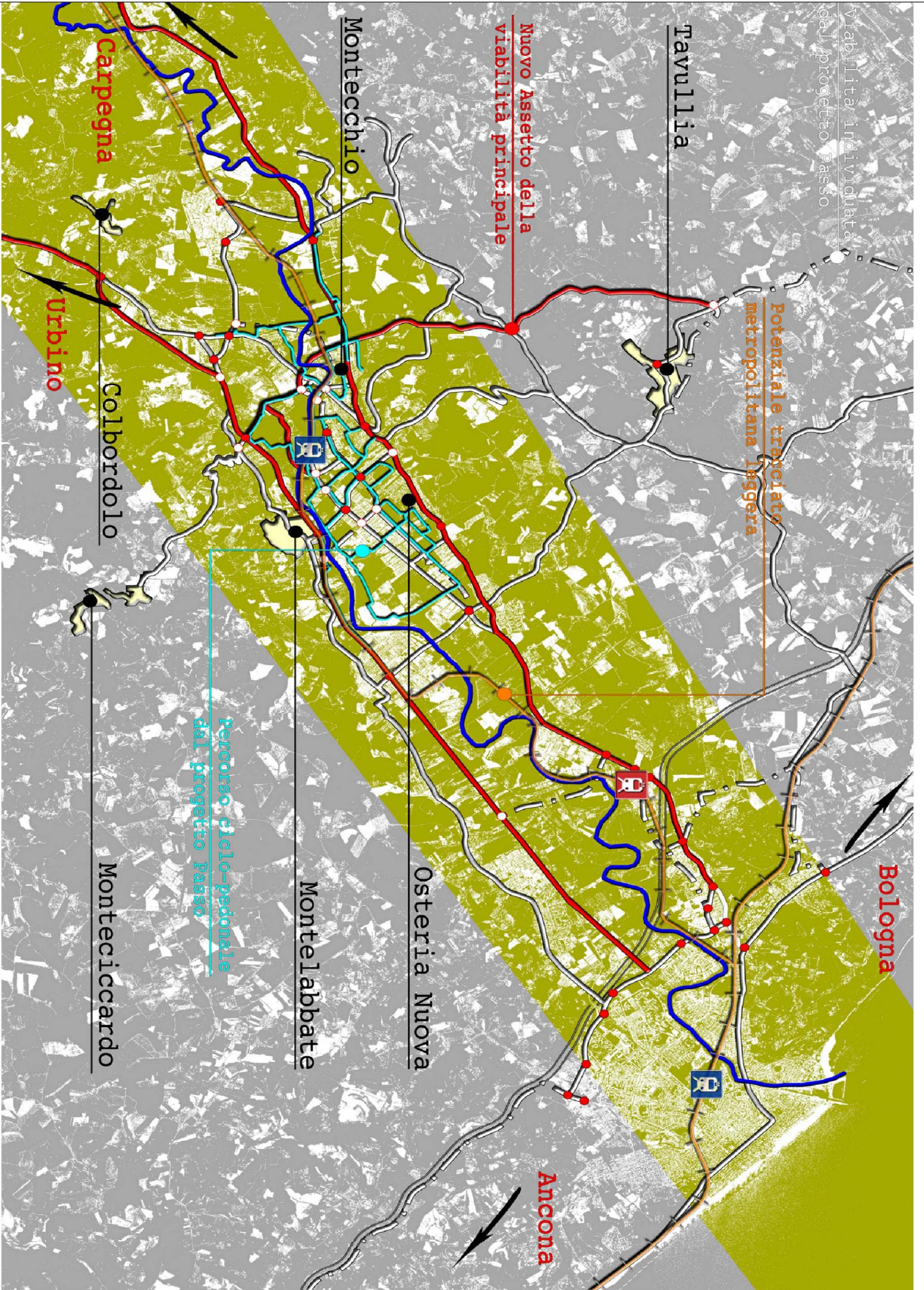
1. Nuovo impianto
2. Integrazione di impianto esistente



Nodi Multimodali - Incrementano l'accessibilità alla nuova città, ai parchi, al fiume e ai centri storici di monte, mediante il sistema dell'interscambio dei mezzi di trasporto. Dai nodi partono e arrivano strade, ferrovie, piste ciclabili e percorsi pedonali, sono nodi strategici che permettono una mobilità, nel territorio, di tipo sostenibile



IL FIUME FOGLIA E IL SISTEMA DEGLI AFFLUENTI rappresentano e ospitano la rete dei percorsi ciclo pedonali che innervandosi nel territorio, permettono di raggiungere tutti i principali centri abitati ed i principali servizi senza interferire con il traffico veicolare.



Viabilità individuata dal progetto Passo

Potenziale tracciato metropolitana leggera

Nuovo Assetto della viabilità principale

Percorso ciclo-pedonale dal progetto Passo

Tavullia

Montecchio

Carpegna

Urbino

Colbordolo

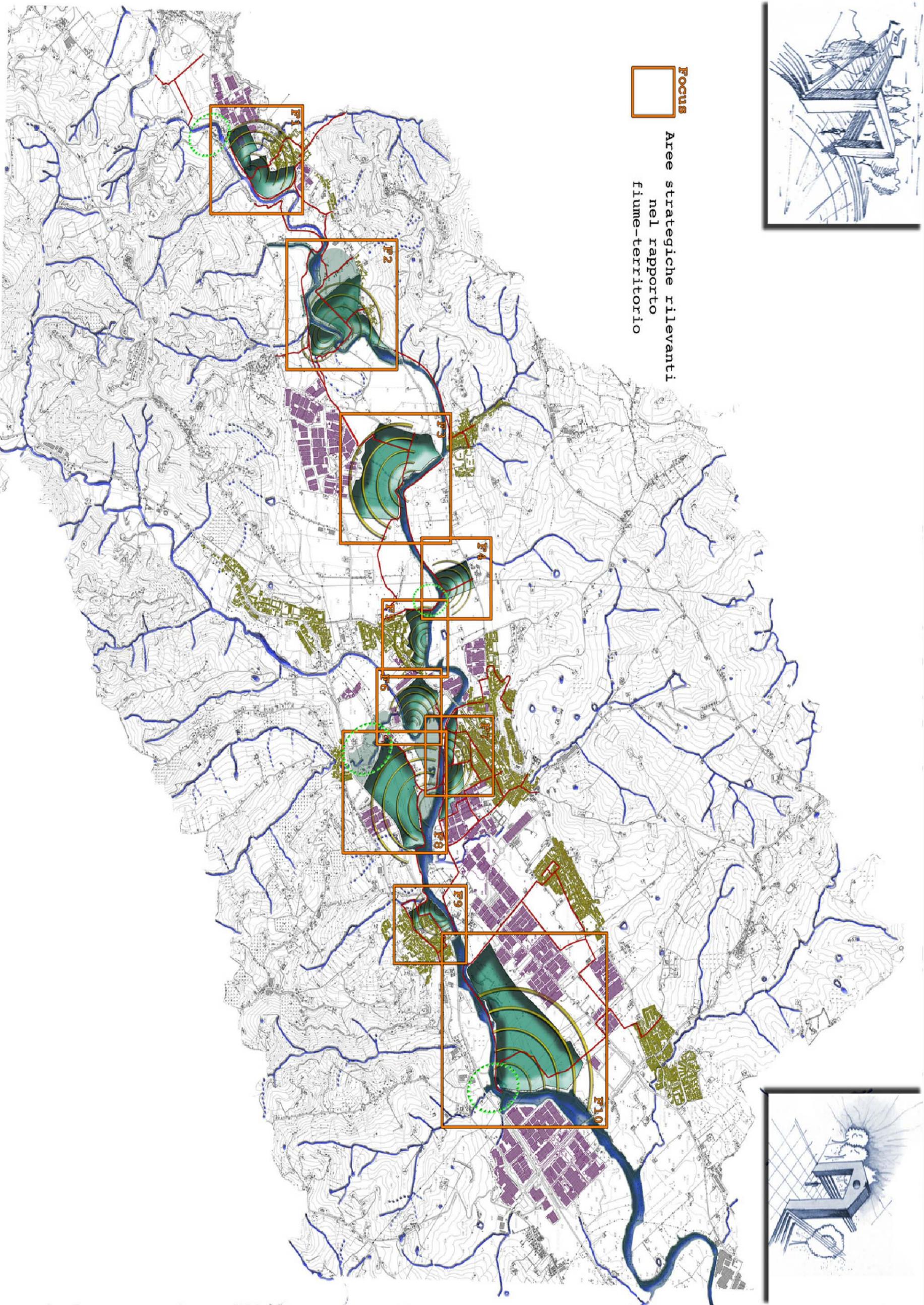
Monteciccardo

Monte Labbate

Osteria Nuova

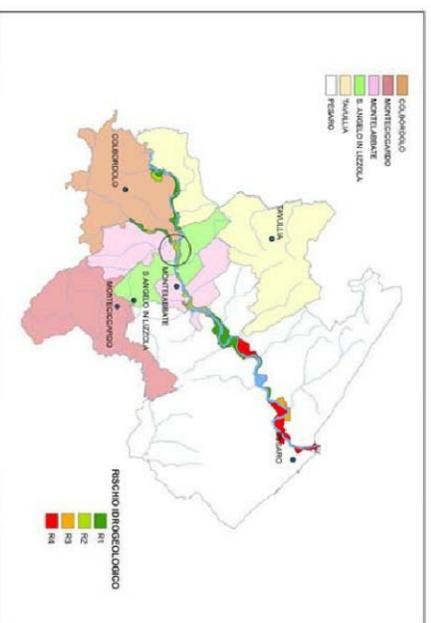
Ancona

Bologna



LA DIFESA IDRAULICA DEL TERRITORIO DELLA CITTA' FUTURA DEL FOGLIA IL PROGETTO DELLA CASSA DI ESPANSIONE

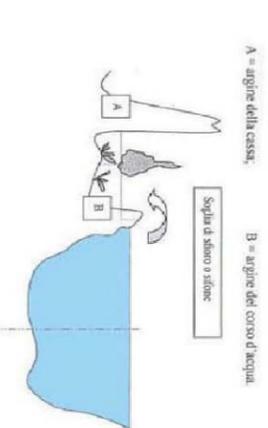
ZONAZIONE DEL RISCHIO ESONDAZIONE NELL'AREA DELLA CITTA' FUTURA



ZONE A RISCHIO ESONDAZIONE E AREA D'INTERVENTO

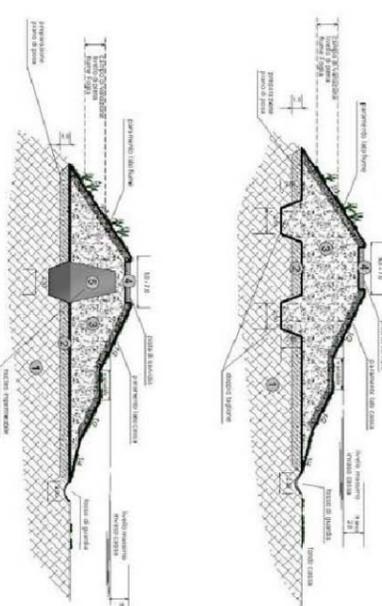


LA CASSA DI ESPANSIONE IN DERIVAZIONE



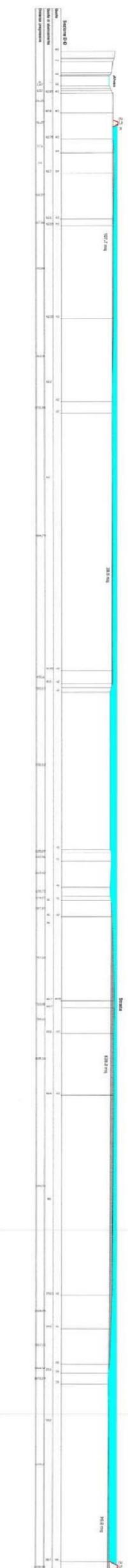
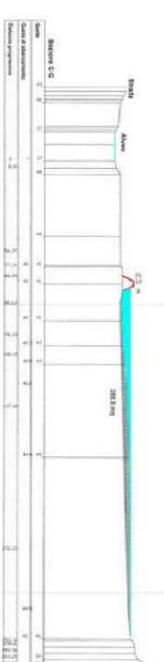
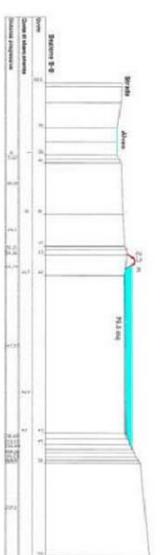
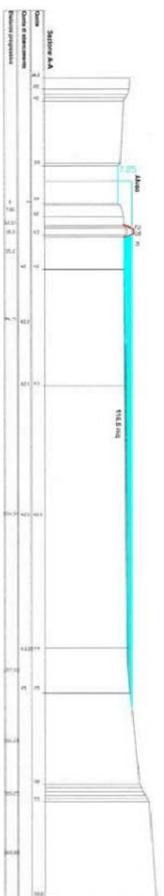
SCHEMA DI FUNZIONAMENTO DI UNA CASSA DI ESPANSIONE IN DERIVAZIONE

SCHEMA DI REALIZZAZIONE DEGLI ARGINI PER METALLI IN TERRA



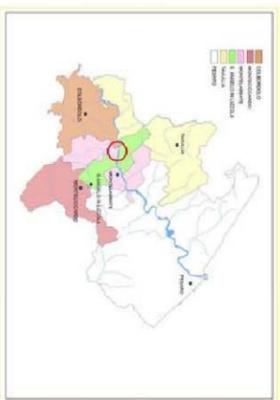
La cassa di espansione in progetto ha una capienza circa 600.000 m³, superfice pari a 173.730 m² e quota massima dell'acqua di 49 m s.l.m. L'opera permette la riduzione dell'ondata di piena mediante la realizzazione dei seguenti elementi:

- Realizzazione degli argini perimetrali interna di altezza compresa entro 1,5-6 metri;
- Sistemazione e regolamentazione del terreno mediante adeguamento morfologico-topografico dell'area per aumentare la capacità di invaso;
- Realizzazione delle opere di regolazione e di presa delle portate mediante soglie sfioranti laterali;
- Realizzazione dei canali interni con percorsi preferenziali per interessare le aree della cassa secondo una precisa programmazione;
- Realizzazione delle opere di restituzione delle acque invasate, quali lo scarico di superficie, lo scarico di emergenza (scarico di troppo pieno) e lo scarico di fondo;
- Realizzazione delle opere di regimazione delle acque superficiali mediante la canalizzazione, la raccolta e lo scarico della acque piovane all'interno della cassa e di quelle necessesse allo svuotamento della stessa;
- Installazione di una rete di controllo delle principali grandezze idrauliche a servizio della cassa, ubicata sia a monte che sulla sezione di controllo.

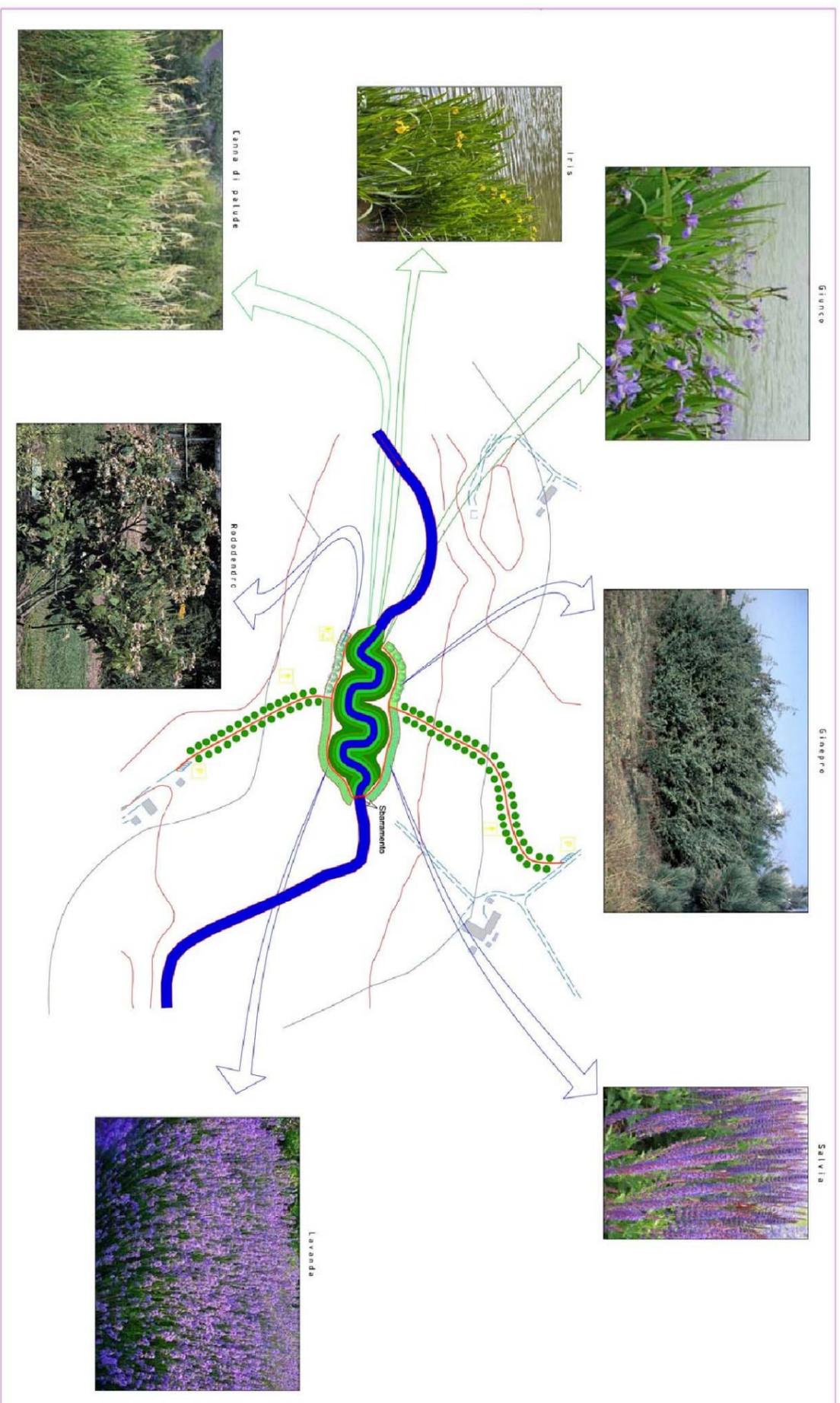


RIQUALIFICAZIONE DELLE ACQUE DEL FOGLIA SCHEMA DI IMPIANTO DI FITODEPURAZIONE A FLUSSO SUPERFICIALE

LOCALIZZAZIONE DELLA CASSA DI ESPANSIONE NELL'UNIONE DEI COMUNI DI PIAN DEL BRUSCOLO

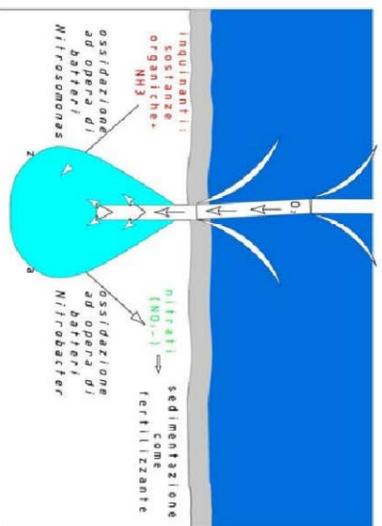


CASSA DI ESPANSIONE



LEGENDA: parcheggio percorso pedonale luogo di pesca

SCHEMA DI FUNZIONAMENTO DELLA DEPURAZIONE NATURALE DEI COMPOSTI AZOTATI



DATI DI PROGETTO DELL'IMPIANTO DI FITODEPURAZIONE:

- portata: 100 m³/s
- concentrazione di ammoniaca nell'effluente: 0,03 mg/l
- concentrazione di ammoniaca nell'affluente: 0,10 mg/l

Elaborando i dati, si calcola una superficie dell'impianto pari a 4 ha; un primo impianto si può realizzare predisponendo una zona umida all'interno della cascata, per risolvere il problema del cattivo odore, e un secondo impianto si può realizzare a valle, come la gambaista, ghiotta di larve di zanzara.

Evoluzione nella crescita delle piante di un impianto di fitodepurazione a deflusso superficiale

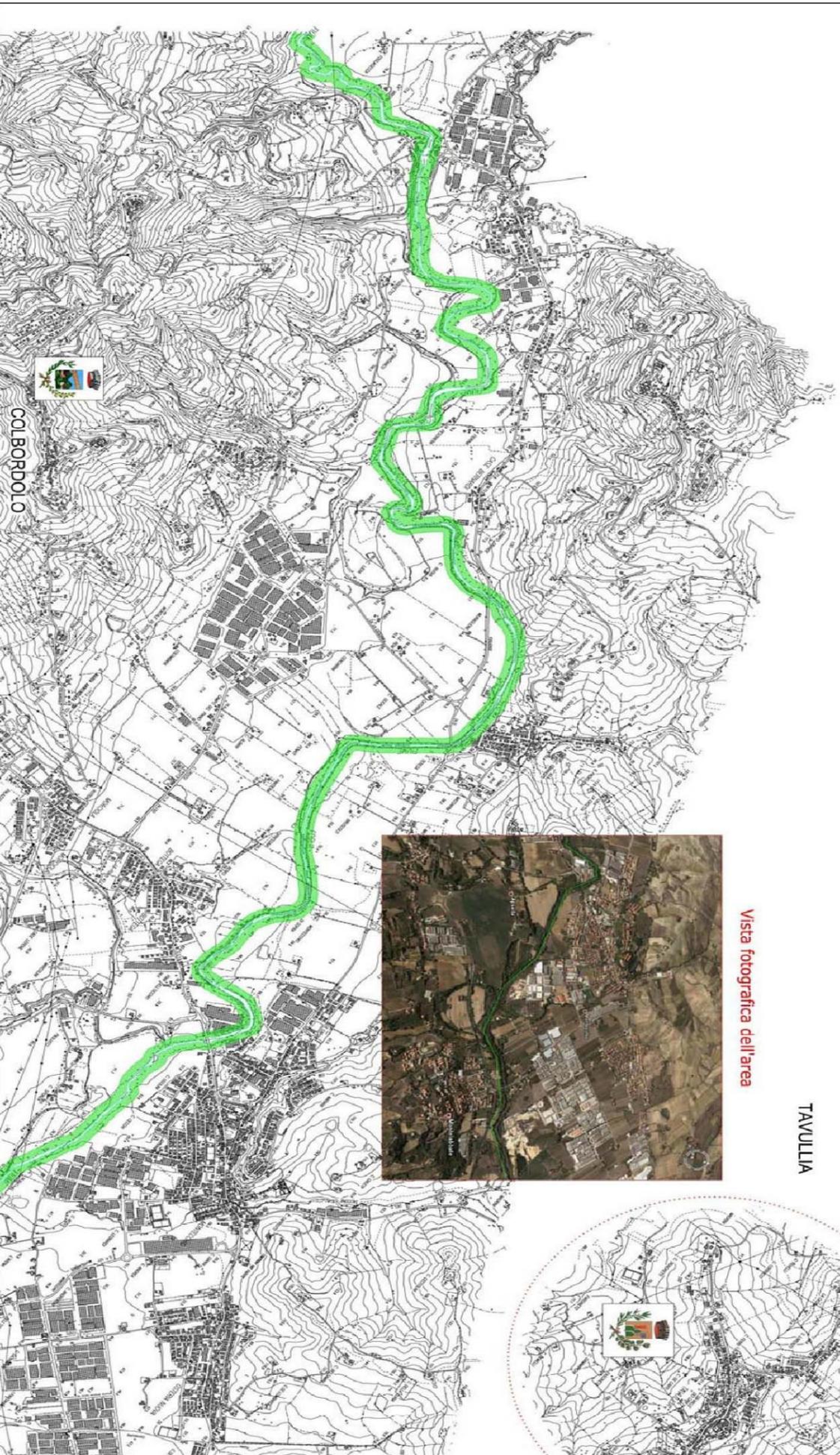
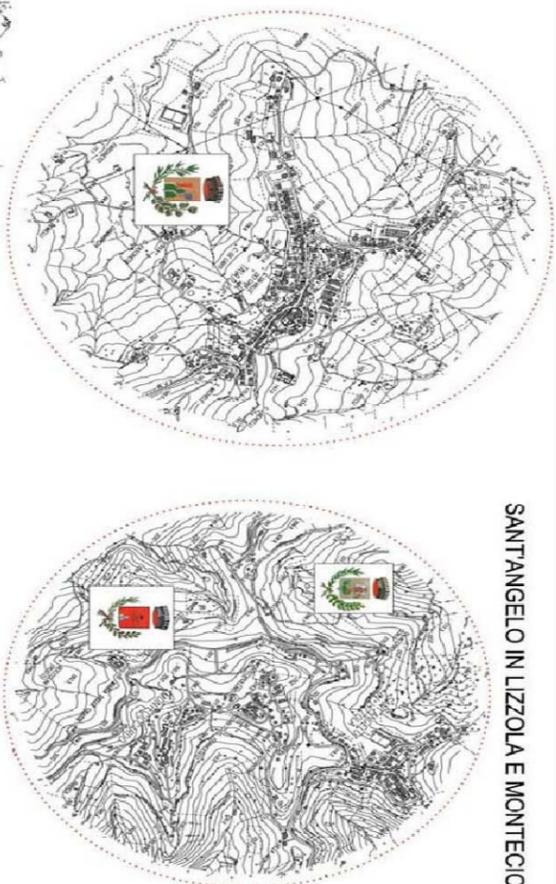
ITINERARIO BOTANICO NATURALISTICO

TAVULLIA

Vista fotografica dell'area



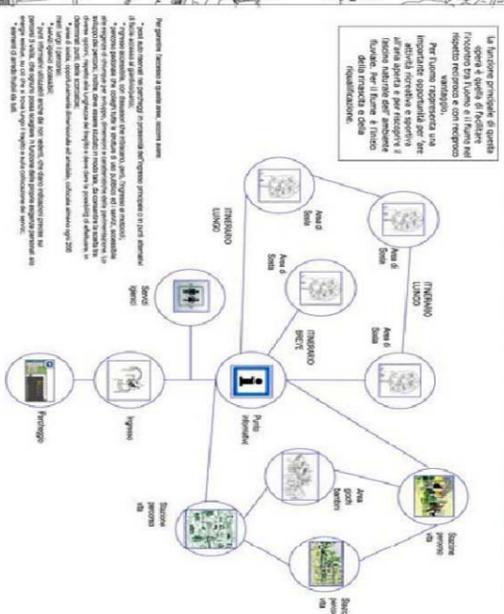
SANTANGELO IN LIZZOLA E MONTECICCARDO



COLBORDOLO

MONTELABBATE

SCHEMA DISTRIBUTIVO DELL'AREA VERDE ACCESSIBILE



PARTICOLARI COSTRUTTIVI

PARTICOLARI ENTROPERICORIO



Una particolare attenzione è stata dedicata alla progettazione dell'entropercorso, che deve essere funzionale, sicuro e piacevole per tutti gli utenti. Le soluzioni proposte prevedono l'uso di materiali naturali e l'integrazione con il paesaggio circostante.

PARTICOLARI DEL PERCORSO VITA



Il percorso 'Vita' è stato progettato per essere accessibile a tutti, anche alle persone con disabilità. Le soluzioni proposte prevedono l'uso di materiali naturali e l'integrazione con il paesaggio circostante.

FASCE DI INTERVENTO PER LA CREAZIONE DEI PERCORSI

MAPPA DELLE AREE DI INTERVENTO

La mappa mostra le aree di intervento per la creazione dei percorsi botanici e naturalistici lungo il fiume Foglia. Le aree sono indicate con colori diversi e sono correlate a specifiche immagini e descrizioni.

- Area 1 (Sant'Angelo in Lizzola):** Intervento di riqualificazione e ampliamento del verde pubblico esistente.
- Area 2 (Monteciccardo):** Creazione di nuove fasce di intervento per la creazione di percorsi botanici e naturalistici.
- Area 3 (Tavullia):** Intervento di riqualificazione e ampliamento del verde pubblico esistente.
- Area 4 (Monteabbate):** Creazione di nuove fasce di intervento per la creazione di percorsi botanici e naturalistici.

LEGENDA

- Area di intervento per la creazione di percorsi botanici e naturalistici.
- Area di intervento per la riqualificazione e l'ampliamento del verde pubblico esistente.

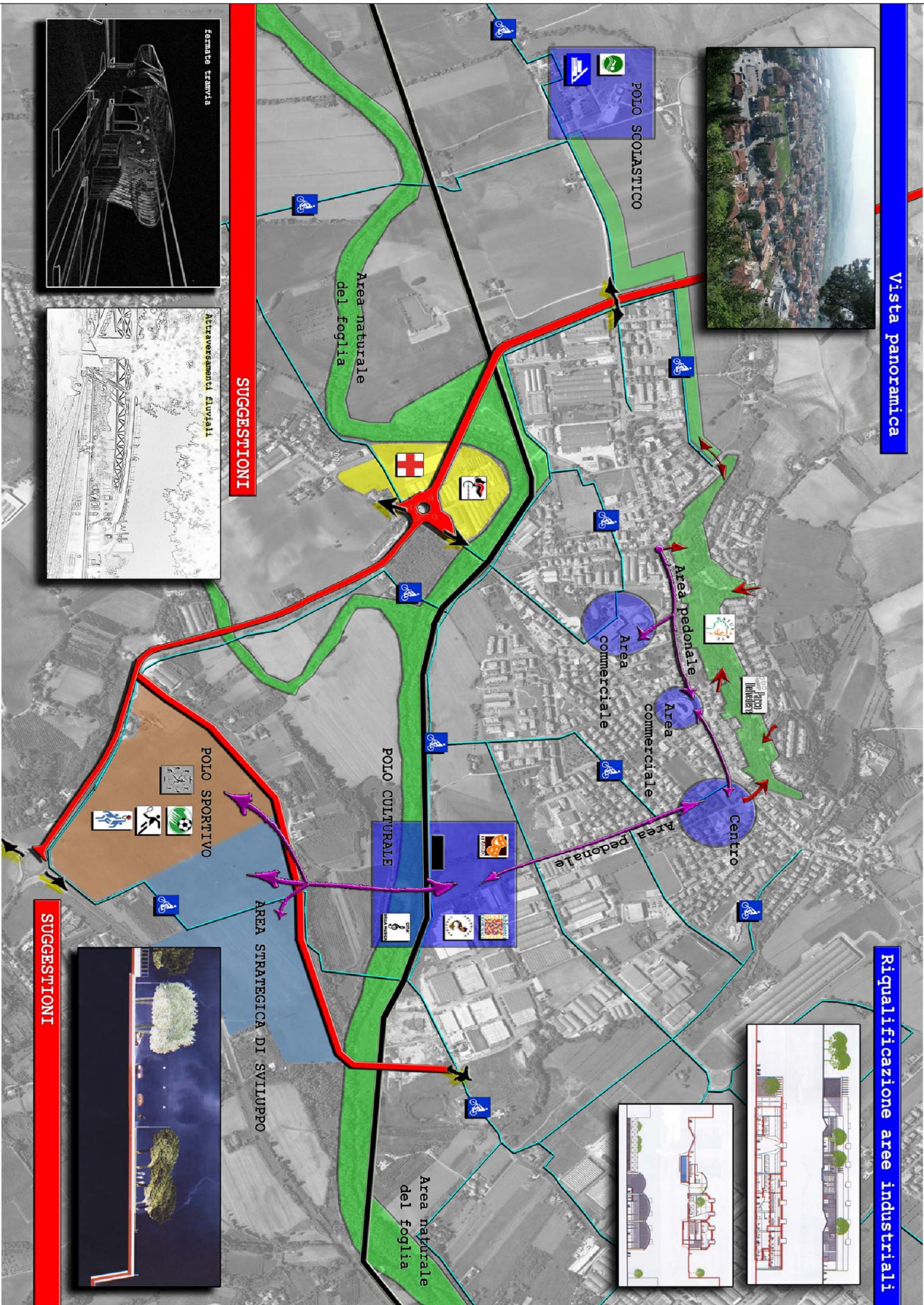
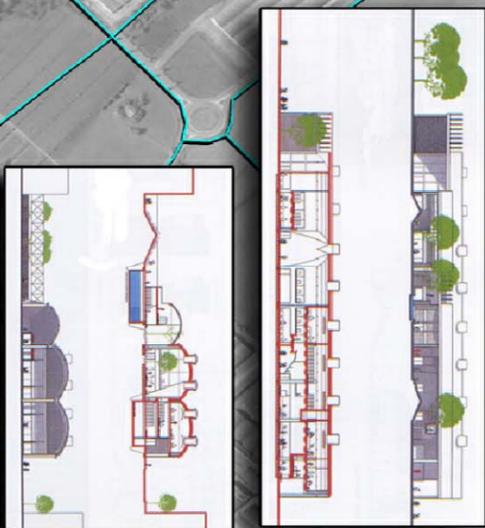
DESCRIZIONE DELLE AREE

Le aree di intervento sono state progettate in collaborazione con i Comuni interessati e con il supporto tecnico dell'Ufficio Tecnico del Comune di Tavullia. Le soluzioni proposte prevedono l'uso di materiali naturali e l'integrazione con il paesaggio circostante.

Vista panoramica



Riqualificazione aree industriali



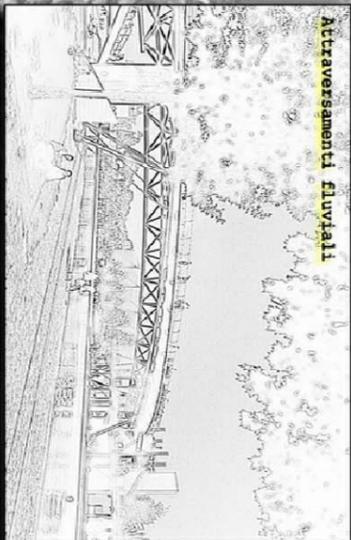
SUGGERIMENTI

SUGGERIMENTI

fermate tramvia



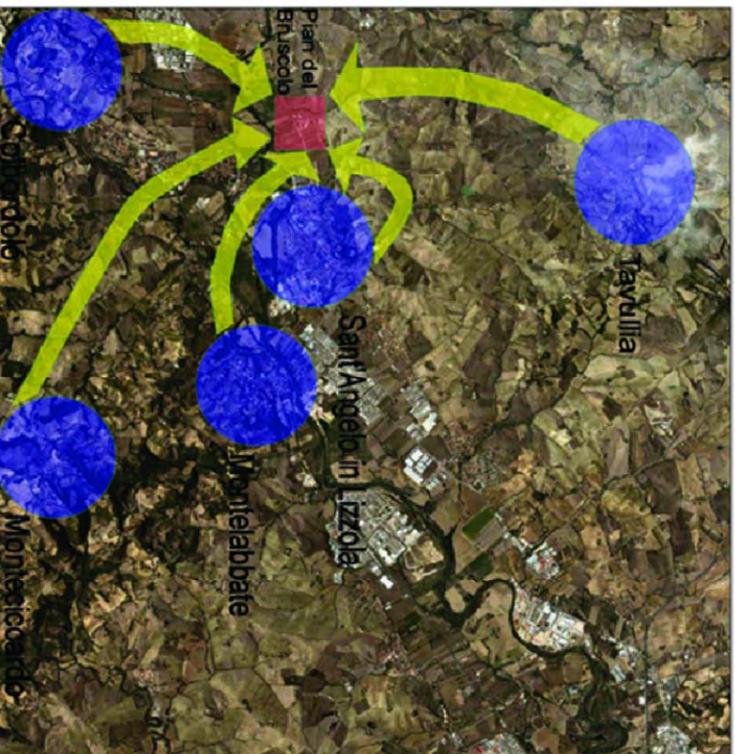
Attraversamenti fluviali



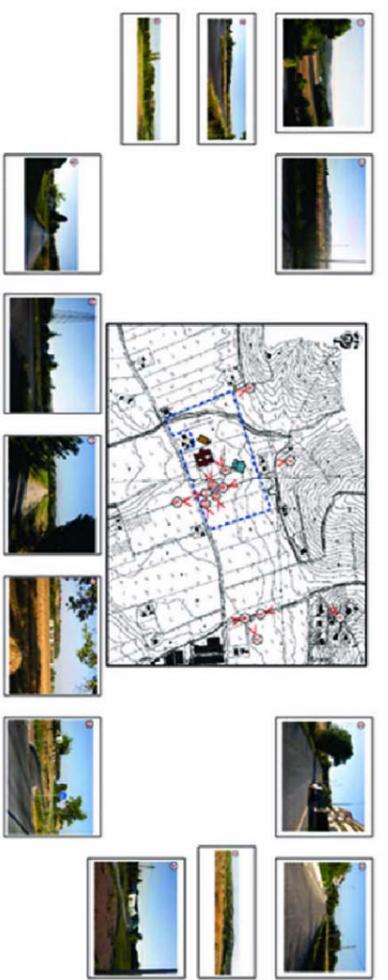
Le previsioni del Piano Territoriale di Coordinamento Provinciale



Plan del Bruscolo: il cuore dell'unione



DOCUMENTAZIONE FOTOGRAFICA: STATO DI FATTO



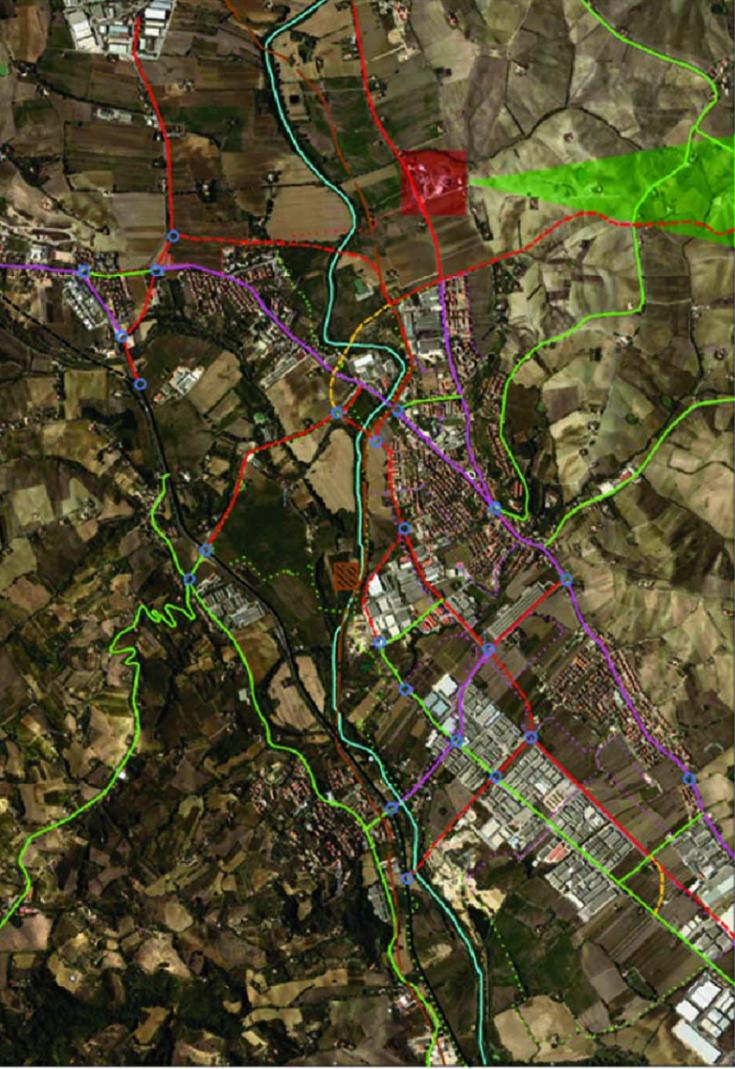
Un progetto in fase di realizzazione: la sistemazione del complesso scolastico di Pian del Bruscolo
 Progettista: Acof, SARTORI MARZULLI

LEGENDA

- 1 Campo di atletica di progetto
- 2 Strutture sportive esistenti
- 3 Nuova sede dell'unione dei comuni
- 4 Nido per l'infanzia di progetto
- 5 Complesso scolastico (esistente + futuro ampliamento)

LEGENDA

	Esistente - livello 1		Progetto - livello 1
	Esistente - livello 2		Progetto - livello 2
	Esistente - livello 3		Progetto - livello 3
	Esistente - livello 3		Progetto - livello 3
	Pista ciclabile a valenza urbana esistente		Pista ciclabile a valenza urbana esistente
	Pista ciclabile di progetto a valenza ambientale		Pista ciclabile di progetto a valenza ambientale
	Pista ciclabile di progetto a valenza urbana		Pista ciclabile di progetto a valenza urbana
	Traffico urbano esistente		Traffico urbano esistente
	Traffico urbano di progetto		Traffico urbano di progetto
	Fiume Foglia		Fiume Foglia
	Fiume Foglia		Fiume Foglia



- LEGENDA**
- EDIFICI DI VALORE STORICO e ZONE CARATTERISTICHE ■
 - CAVE D'ARGILLA ■
 - CAVE DISMESSE ■
 - CAVE DISMESSE DI DIMENSIONE NON CARTOGRAFABILE ■
 - CAVE D'ARGILLA ■
 - VIABILITA' CICLOPEDONALE E DI COLLEGAMENTO AL FIUME FOGLIA ED APSA —
 - VIABILITA' ECOTURISTICA - PERCORSO DEGLI AGRITURISMI —

VALORIZZAZIONE DEL TERRITORIO
 ANALISI DELLO STATO ATTUALE
 (PUBBLICITÀ, SERVIZI, SERVIZI TURISTICI E TRAFFICO) DELLA CITTÀ DI PESARO

TAVULLIA

PRESENTE:

- Valorizzazione della frazione di Belvedere Fogliense
- Ristrutturazione del Cassero e realizzazione della vecchia Torre civica

FUTURO:

- Realizzazione di un museo di arte contemporanea
- Realizzazione di un museo della motocicletta



Cassero del centro storico



Belvedere Fogliense

MONTELABBATE

PRESENTE:

- Produzione di pesche
- Gemellaggio con la città di Hornburg in Germania

FUTURO:

- Realizzazione di un museo della cultura contadina



Castello Montelabbate

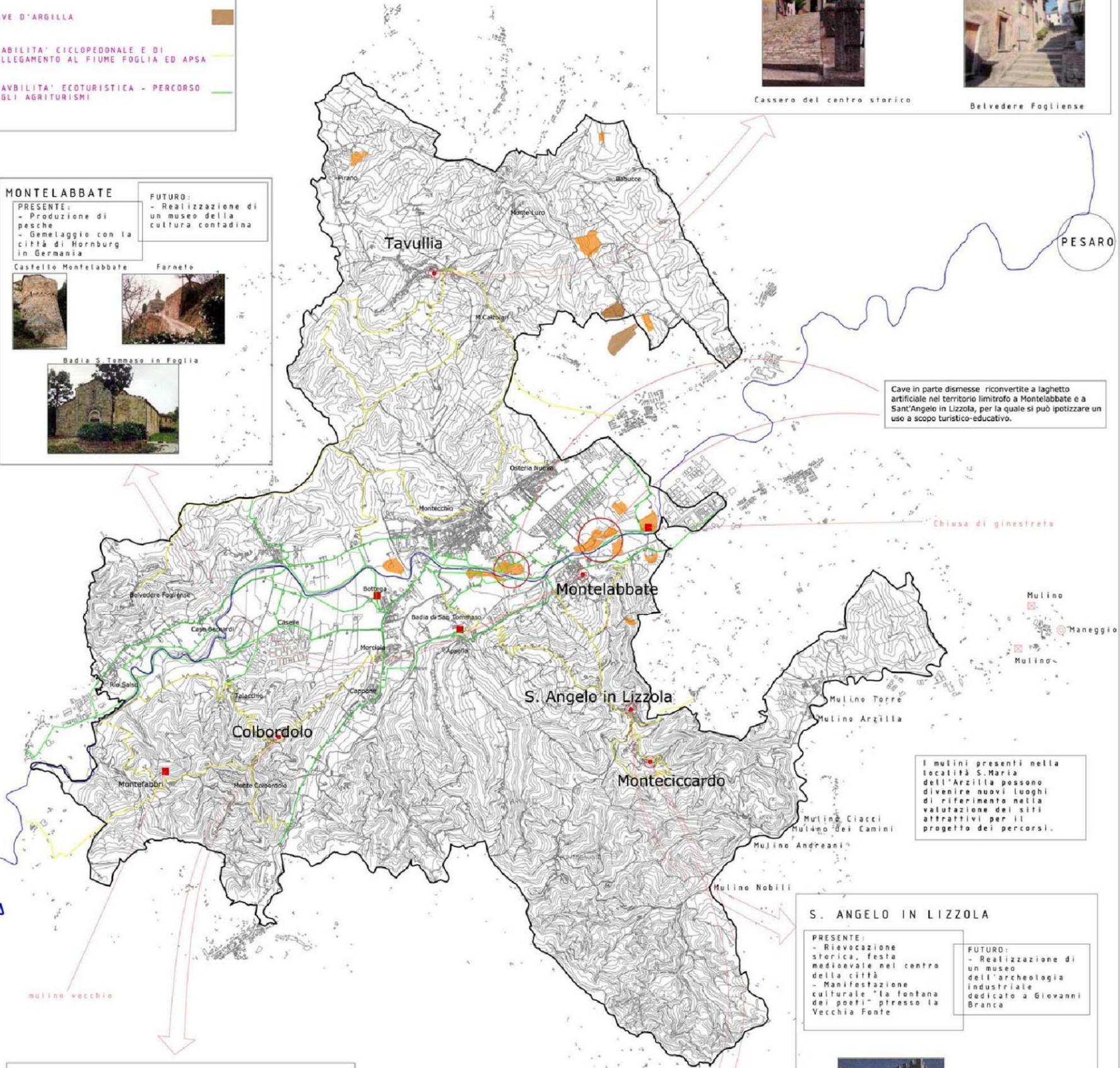


Farneto



Badia S Tommaso in Foglia

Cave in parte dismesse riconvertite a laghetto artificiale nel territorio limitrofo a Montelabbate e a Sant'Angelo in Lizzola, per la quale si può ipotizzare un uso a scopo turistico-educativo.



I mulini presenti nella località S. Maria dell'Arzilia possono divenire nuovi luoghi di riferimento nella valutazione dei siti attrattivi per il progetto dei percorsi.

S. ANGELO IN LIZZOLA

PRESENTE:

- Rievocazione storica, festa medioevale nel centro della città
- Manifestazione culturale "la fontana dei poeti" presso la Vecchia Fonte

FUTURO:

- Realizzazione di un museo dell'archeologia industriale dedicato a Giovanni Branca



Centro storico di S. Angelo in Lizzola "Palazzo Mamiani"

COLBORDOLO

FUTURO:

- Produzione di vino di qualità

PRESENTE:

- Produzione di olio d'oliva

Ponte romano



Borgo di Montefabbri



Caldelce



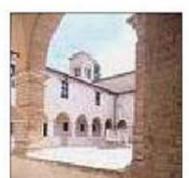
MONTECICCARDO

PRESENTE:

- Produzione di formaggio di fossa
- Esposizione di opere di arte contemporanea

FUTURO:

- Realizzazione di un museo-scuola di arte moderna



"Conventino dei servi di Maria"



Fontana di Monteciccardo

BIBLIOGRAFIA

Albrechts L., P. Healy e K. Kunzmann, Strategic spatial planning and regional governance in Europe, *Journal of the American Planners Association* Vol. 69 n. 2, 2003

Albrechts L., Strategic (spatial) planning revisited, paper presentato al Congresso annuale della

APSA, Hanoi, settembre 2003

Alex Anas, Richard Arnott, Kenneth Small (1997), *Urban Spatial Structure*, University of California Transportation Center (Berkeley; www.uctc.net), n. 357

Anci Swg (2005). Le unioni di comuni, il vissuto dei cittadini e l'esperienza degli amministratori. www.camelot.anci.it. ANCI VENETO. *Le forme associative tra i comuni del Veneto. Indagine per la definizione di linee guida regionali. Rapporto finale*. 2005.

Andrew F. Haughwout (2000), "The Paradox of Infrastructure Investment," *Brookings Review*, estate 2000, pp. 40-43; www.brook.edu/press/REVIEW/summer2000/haughwout.htm.

Asad J. Khattak and Daniel Rodriguez (2005), "Travel Behavior in Neo-Traditional Neighborhood Developments: A Case Study In USA," *Transportation Research A*, Vol. 39, n. 6 www.elsevier.com/locate/tra, luglio 2005, pp. 481-500.

Atti del discorso inaugurale del Presidente INU al Congresso di Torino del 1956 sui piani intercomunali: riferimenti internazionali, culture, obiettivi sociali e politici

Barbara Lipman (2006), *A Heavy Load: The Combined Housing and Transportation Burdens of Working Families*, Center for Housing Policy www.nhc.org/pdf/pub/heavy_load_10_06.pdf.

Barbara McCann (2000), *Driven to Spend: The Impact of Sprawl on Household Transportation Expenses*, Surface Transportation Policy Project www.transact.org.

Barro R. J., 1990, "Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 5.

Bartolini D.; Fiorillo F. (2005). Local council partnership: a theoretical approach. Atti della 17° Riunione scientifica SIEP.

Bennet Heart, Jennifer Biringer (2000), *The Smart Growth - Climate Change Connection*, Conservation Law Foundation www.tlcnetwork.org.

Bianco A. (2002). *La gestione associata tra i comuni: lo stato dell'associazionismo ed indicazioni operative*. CEL Editore.

Bindi S. *La gestione associata di funzioni e servizi nei piccoli comuni della Toscana (L.R. 40/2001)*. IRPET, 2005.

Boccia F.; Saponaro G. (2005). *Statuti e regolamenti per gli enti locali: un contributo per l'attuazione della nuova potestà normativa dell'ente locale*, volume 10 di Documentazione per gli enti locali. Formez, Roma.

Borgonovi E. (1984). *Introduzione all'economia delle amministrazioni pubbliche*. Giuffrè, Milano.

Brock W.A., Durlauf S.N., 2001, —Interaction-Based Models“, *Handbook of Econometrics* Vol.5., Elsevier.

Brock W.A., Durlauf S.N., 2005, —Social Interactions and Macroeconomics“, *SSRI Working Papers*.

Brosio G., Maggi M., Piperno S., 2003, *Governo e finanza locale*, Giappichelli, Torino.

BUR MARCHE *Legge regionale n. 2/2003*.

BUR MARCHE. *Legge regionale n. 10/99*.

Busana Banterle C. (2006). *Le unioni in Friuli Venezia Giulia: un'esperienza in controtendenza*. Mimeo.

Busana Banterle C.; Zaccarin S. (2006). *La gestione associata degli Enti Locali in FVG: forme, caratteristiche e contributi incentivanti*.

Camagni R., *Piano strategico, capitale relazionale e community governance*, in Pugliese T.

Caperchione E., Zuffada E. *The interrelated roles of the regional and local government in developing local partnerships in Italy*. SDA Bocconi, Working paper n. 94, 2003.

Ceriani A. (2003). *Sistemi associati negli Enti locali lombardi. Esperienze innovative in ambito istituzionale e ruolo dei modelli di incentivazione*. Irer.

Chester Arnold, James Gibbons (1996), "Impervious Surface Coverage: The Emergence of a Key Environmental Indicator," *American Planning Association Journal*, Vol. 62, n. 2, primavera 1996, pp. 243-258.

Comune di Milano (2001), *Ricostruire la Grande Milano - Documento di Inquadramento delle politiche urbanistiche comunali*, Edizioni Il Sole 24 Ore, Milano

Comunità numero del settembre 1962.

Contaldo M., Sarnataro R., 2004, *Rapporto sulla forma associativa delle Unioni dei Comuni dal 1996 al 2003*, Ministero dell'Interno.

Convegni con amministratori locali svolti nel corso del 1962 ed ai primi del 1963 a

Lenola, Cassino, Santa Marinella, l'idea della città intercomunale , ha incontrato immediata comprensione ed accoglienza. Si veda, per tutti, il resoconto del Convegno di Cassino su Il Messaggero, del 29.1.1963.

Crosta P.L. (2003), "A proposito di approccio strategico: la partecipazione come tecnica di pianificazione o come politica di cittadinanza attiva?", in Moccia F.D., De Leo D. (a cura di), *I nuovi soggetti della pianificazione*, Milano, Franco Angeli

CTE (Center for Transportation and the Environment) (2008), *Improved Methods For Assessing Social, Cultural, And Economic Effects Of Transportation Projects*, NCHRP Project 08-36, Task 66,

Daniel J. Graham (2007), *Agglomeration, Productivity And Transport Investment*, 11a World Conference on Transport Research, Berkeley, California www.wctr.org .

David Forkenbrock, Glen Weisbrod (2001), *Guidebook for Assessing the Social and Economic Effects of Transportation Projects*, rapporto NCHRP 456, TRB www.trb.org .

David Havlick (2002), *No Place Distant: Roads and Motorized Recreation on America's Public Lands*, Island Press www.islandpress.org .

DE ANGELIS M., PELLEGRINI M. *L'Unione dei Comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali*. Atti del I forum sull'associazionismo intercomunale - L'unione fa la forza, Ancona, 23 e 24 Ottobre 2005.

De Angelis M., Pellegrini M., 2005, —L'Unione dei Comuni: dal disegno del legislatore nazionale alle politiche regionali", www.opera.univpm.it/eventi, Relazioni presentate al 1° Forum sull'associazionismo intercomunale, Ancona 23-24 settembre 2005.

Donald Appleyard (1981), *Livable Streets*, University of California Press.

Donolo C., Partecipazione e produzione di una visione condivisa, in Pugliese T. e A. Spaziante (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, F. Angeli, Milano 2003

Douglass Lee (1999), *The Efficient City: Impacts of Transportation on Urban Form*, VolpeTransportationCenter www.volpe.dot.gov , presentato al Convegno Annuale ACSP.

E. Brabec (1992), *The Value of Preserving Open Land*, Technical Information Series Vol. 1, n. 2, Scenic America (www.scenic.org).

Eric Miller (2003), *Travel and Housing Costs in the Greater Toronto Area: 1986-1996*, Neptis Foundation www.neptis.org .

Ermini B., Salvucci S., 2005, —L'associazionismo intercomunale. Analisi e riflessioni sull'esperienza delle Unioni di Comuni nelle Marche", www.opera.univpm.it/eventi, Relazioni presentate al 1° Forum sull'associazionismo intercomunale, Ancona 23-24 settembre 2005.

Ermini B.; Salvucci S. (2006). L'associazionismo intercomunale. analisi e riflessioni sull'esperienza delle unioni di comuni nelle marche. *Economia Pubblica*, 34.

Fausto Fiorentini, relazione svolta al IX Convegno INU sul tema "Ordinamento regionale e pianificazione urbanistica"

Fera G., *Urbanistica. Teorie e storia*, Gangemi, Reggio Calabria 2002

FIORILLO F., BARTOLINI D. *Local council partnership: a theoretical approach*. Atti della 17ª Riunione scientifica SIEP, 2005.

Fiorillo F., Pola 2005, —Forme di incentivo all'associazionismo", www.opera.univpm.it/eventi, Relazioni presentate al 1° Forum sull'associazionismo intercomunale, Ancona 23-24 settembre 2005.

Fiorillo F.; Pola G. (2005). Forme di incentivo all'associazionismo. Società Italiana di Economia Pubblica. Working paper SIEP.

Flavia Martinelli Seminario internazionale La pianificazione strategica in Europa. Metodologie ed esiti a confronto, organizzato dal Dipartimento Oasi dell'Università degli Studi "Mediterranea" di Reggio Calabria Facoltà di Architettura, Reggio Calabria, 27 novembre 2003.

FRANCO VENTRIGLIA Determinazione e ruolo della viabilità regionale, su *Rassegna dei Lavori Pubblici*, settembre 1963.

Fraschini A.; Osculati F. (2005). La teoria economica dell'associazionismo tra enti locali. Società Italiana di Economia Pubblica. Working paper SIEP.

Frederick Stutz (1995), "Environmental Impacts," *Geography of Urban Transportation*, Susan Hanson, Ed., Guilford (New York).

G. Knaap, A. Nelson (1992), *The Regulated Landscape*, Lincoln Inst. www.lincolinst.edu.

G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto legislativo n. 112/98*.

G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto ministeriale n. 289/2004*.

G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto ministeriale n. 318/2000*.

G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Legge n. 142/90*.

G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Legge n. 265/99*.

G. U. REPUBBLICA ITALIANA. *Decreto legislativo n. 267/2000, Testo unico sugli Enti Locali*.

Gastaldi F., Pianificazione strategica in Italia: prime riflessioni a partire dai casi, in Pugliese T. e A.

GASTONE IMBRIGHI in Lineamenti di geografia religiosa, ed. Studium 1961.

Gibelli M. C. (2003), "Flessibilità e regole nella pianificazione strategica: buone pratiche alla prova in ambito internazionale", in Spaziante A., Pugliese T. (2003) (a cura di), *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, Milano, Franco Angeli

Gibelli M.C., Flessibilità e regole nella pianificazione strategica, in Pugliese T. e A. Spaziante (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, F. Angeli, Milano 2003

Gibelli M.C., Tre famiglie di piani strategici: verso un modello 'reticolare' e 'visionario', in Curti F e

Grassini P. Le autostrade american e le città - Inserimento del traffico esterno nel tessuto urbano, pubblicato su *Politica dei Trasporti*, settembre 1963, saggio che contiene riferimenti ai problemi di Roma, di Bologna e di altre città italiane.

Grassini P., Evoluzione dei piani regionali territoriali su Studium ottobre 1959.

Prager J.-C. (2004), "Les élus locaux et le développement économique", A.A.V.V., *Villes et économie*, Paris, La Documentation Française

H. Spencer Banzhaf, Puja Jawahar (2005), *Public Benefits of Undeveloped Lands on Urban Outskirts: Non-Market Valuation Studies and their Role in Land Use Plans*, Resources for the Future www.biodiversitypartners.org/econ/assessingwealth .

Harvey Flad (1997), "Country Clutter; Visual Pollution and the Rural Landscape, *Annals, AAPSS*, 553, sett. 1997, pp. 117-129.

ICONFORMEZ *Indagine conoscitiva sulle unioni di comuni*. Anciform srl, 2001.

IEDC (2006), *Economic Development and Smart Growth: Case Studies on the Connections Between Smart Growth Development and Jobs, Wealth, and Quality of Life in Communities*, International Economic Development Council; www.iedconline.org/Downloads/Smart_Growth.pdf

INU: *La pianificazione intercomunale*, ed. 1957.

IRES. *Uscire dal labirinto, Studi per l'attuazione della riforma delle autonomie locali*. Rosenberg & Sellier Piemonte, 1993.

Keith Schneider, Mac McClelland (2005), *Follow The Money: Citizens Pay Heavy Price For State's Sprawl Subsidies*, Michigan Land Use Institute www.mlui.org.

Keith T. Lawton (2001), *The Urban Structure and Personal Travel: an Analysis of Portland, Oregon Data and Some National and International Data*, E-Vision 2000 Conference www.rand.org/scitech/stpi/Evision/Supplement/lawton.pdf.

Kopp e Smith (1993), *Valuing Natural Assets*, Resources for the Future www.rff.org .

Lawrence Frank, et al (2006), "Many Pathways From Land Use To Health: Associations Between Neighborhood Walkability and Active Transportation, Body Mass Index, and Air Quality," *Journal of the American Planning Association*, Vol. 72, n. 1 www.planning.org , inverno 2006, pp. 75-87.

Lawrence Frank, Sarah Kavage and Todd Litman (2006), *Promoting Public Health Through Smart Growth: Building Healthier Communities Through Transportation And Land Use Policies*, Smart Growth BC www.smartgrowth.bc.ca .

Lewbel A., 1992, "Aggregation with Log-Linear Models", *Review of Economic Studies*, 59.

LEWIS MUMFORD *La cultura delle città* (ed. Comunità 1954)

Lynch R., 2004, *Rethinking Growth Strategies*, Economic Policy Institute, Washington.

M.C. Gibelli (a cura di) *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, Alinea, Firenze 1996

Marcello Fabbri e Fabrizio Giovenale al IX Convegno INU, dal titolo *Dalla città-regione alla regione urbanizzata: comunicazione che, a parte un certo equivoco contenuto nella locuzione "regione urbanizzata" è interessante anche per altri aspetti.*

MARIO D'ERME: *Forma ed essere della città moderna*, in *Orientamenti sociali*, n. 9-10 1962.

Mark Eppli, Charles C. Tu (2000), *Valuing the New Urbanism; The Impact of New Urbanism on Prices of Single-Family Homes*, Urban Land Institute www.uli.org .

Mark Muro, Robert Puentes (2004), *Investing In A Better Future: A Review Of The Fiscal And Competitive Advantages Of Smarter Growth*, Brookings Institute www.brookings.edu.

Mazza L. (1996), "Difficoltà della pianificazione strategica", *Territorio*, 2

Mazza L. (2000), "Strategie e strategie spaziali", *Territorio*, 13

MINISTERO DELL'INTERNO *Rapporto sulla forma associativa delle unioni dei comuni dal 1996 al 2003. Analisi e riflessioni sulle caratteristiche del fenomeno, con particolare riguardo agli aspetti finanziari e alla classe demografica dei comuni associati.* 2004.

MINISTERO DELL'INTERNO *Il sostegno finanziario statale alle Unioni di Comuni.* 2005.

Mohan Munasinghe, Jeffrey McNeely (1995), "Key Concepts and Terminology of Sustainable Development", *Defining and Measuring Sustainability*, Banca Mondiale www.worldbank.org

Mordenti M. (2003). La gestione associata delle funzioni negli enti locali. Maggioli Editore, Rimini.

Moroni S., L'interesse pubblico. Un concetto screditato o ancora rilevante per la pianificazione del territorio?, CRU - Critica della Razionalità Urbanistica n. 13, 2003

Mutti A., Capitale sociale e sviluppo, Il Mulino, Bologna 1998

NAHB (1999), *Consumer Survey on Growth Issues*, National Association of Home Builders www.nahb.com.

Henry Diamond Patrick Noonan (1996), *Land Use in America: Report of the Sustainable Use of Land Project*, Lincoln Institute www.lincolninst.org .

Palestrini A., Polidori P. *Unione dei comuni: interazione strategica e fallimento informativo*. Atti del I forum sull'associazionismo intercomunale L'unione fa la forza, Ancona, 23 e 24 Ottobre 2005.

Patricia White (2007), *Getting Up To Speed: A Conservationist's Guide to Wildlife and Highways*, Defenders of Wildlife www.GettingUpToSpeed.org .

Quagliani A. (a cura di), 2005, —Perché l'Unione? La norma, la prassi, le questioni aperte", mimeo, www.opera.univpm.it/eventi, Relazioni presentate al 1° Forum sull'associazionismo intercomunale, Ancona 23-24 settembre 2005.

Rea Janise Kauffman (2001), *Paving The Planet: Cars and Crops Competing For Land*, Alert, Worldwatch Institute www.worldwatch.org .

Reed Noss (1995), *Ecological Effects of Roads; or The Road To Destruction*, Wildland CPR (Missoula; www.wildrockies.org).

Reid Ewing (1997), "Is Los Angeles-Style Sprawl Desirable?" in *Journal of the American Planning Association*, Vol. 63, n. 1, inverno 1997, pp. 95-126.

Reid Ewing, John Kostyack (2005), *Endangered By Sprawl: How Runaway Development Threatens America's Wildlife*, Smart Growth America, www.smartgrowthamerica.org , National Wildlife Federation and Nature Serve.

Reid Ewing, Rolf Pendall, Don Chen (2002), *Measuring Sprawl and Its Impacts*, Smart Growth America www.smartgrowthamerica.org .

Richard Forman, Robert Deblinger (2000), "The Long Reach of Asphalt", *Conservation Biology* <http://conbio.rice.edu/scb/journal> , febbraio 2000.

Richard T.T. Forman (2003), et al, *Road Ecology: Science and Solutions*, Island Press www.islandpress.com .

Rinaldi G. (2002). Quando l'unione fa davvero. . . la forza. Amministrazione civile. Maggioli editore.

Robert Smythe (1986), *Density-Related Public Costs*, American Farmland Trust www.farmland.org.

Robert W. Burchell, Sahan Mukherji (2003), "Conventional Development Versus Managed Growth: The Costs of Sprawl," *American Journal of Public Health*, Vol. 93, n. 9 www.ajph.org , sett. 2003, pp. 1534-1540.

Salzano E., Le nuove leggi urbanistiche: l'opportunità per costruire nuove strategie territoriali e nuove relazioni tra istituzioni, cittadini e operatori economici, materiali per il Corso per funzionari pubblici "Conoscere e ripensare per ripensare e pianificare", ottobre 2003 (<http://eddyburg.it>, novembre 2003); ora in: *Fondamenti di urbanistica*, Editori Laterza, Bari 2003 (V edizione)

SC (1999), "Rural and Urban Household Expenditure Patterns for 1996," *Rural and Small Town Canada Analysis Bulletin*, Vol. 1, n. 4, Statistics Canada www.statcan.ca , marzo 1999.

Spaziante A., Introduzione, in Pugliese T. e A. Spaziante (a cura di) *Pianificazione strategica per le città: riflessioni dalle pratiche*, F. Angeli, Milano 2003

Subhrait Guhathakurta (1998), "Who Pays for Growth in the City of Phoenix? An Equity-Based

Perspective on Suburbanization," *Urban Affairs Review*, Vol. 33, n. 5 www.urbanfutures.org/j102898.html , luglio 1998, pp. 813-838.

Thomas W. Sanches, Marc Brenman (2007), *The Right To Transportation: Moving To Equity*, Planners Press www.planning.org .

Todd Litman (2004a), *Understanding Smart Growth Savings*; www.vtppi.org/sg_save.pdf.

Todd Litman (2005b), *Land Use Impacts on Transport: How Land Use Factors Affect Travel Behavior*, Victoria Transport Policy Institute; www.vtppi.org/landtravel.pdf.

Todd Litman (2007), *Community Cohesion As A Transport Planning Objective*, VTPI; www.vtppi.org/cohesion.pdf.

USEPA (2004), *Characteristics and Performance of Regional Transportation Systems*, Smart Growth Program, US Environmental Protection Agency www.epa.gov/smartgrowth/performance2004final.pdf .

VTPI (2005), *Online TDM Encyclopedia*, Victoria Transport Policy Institute www.vtppi.org .

USEPA (2006), *Growing Toward More Efficient Water Use: Linking Development, Infrastructure, and Drinking Water Policies*, Development, Community, and Environment Division (DCED); U.S. Environmental Protection Agency www.epa.gov .

Warren Hughes and Reza Saremi (1995), *Investigation of Crashes With Animals*, Highway Safety Information System, FHWA, n. FHWA-RD-94-156.

William Lucy (2002), *Danger in Exurbia: Outer Suburbs More Dangerous Than Cities*, University of Virginia; sommario disponibile in www.virginia.edu/topnews/releases2002/lucy-april-30-2002.html.

www.opera.univpm.it/eventi, Relazioni presentate al 1° Forum sull'associazionismo intercomunale, Ancona 23-24 settembre 2005.

Zuffada E. (2002). La collaborazione interistituzionale per il miglioramento dell'economicità dei comuni di minori dimensioni. Azienda Pubblica, Maggioli editore.

Zuffada E., 2002b, —Il ruolo della regione nello sviluppo delle forme di gestione associata", Azienda Pubblica, n.4-5.

Sito [http:// www.eddyburg.it/](http://www.eddyburg.it/)

Sito [http:// mall.lampnet.org/](http://mall.lampnet.org/)