UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Dal progetto di infrastrutture al progetto di territorio: un’evoluzione necessaria

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:
Dal progetto di infrastrutture al progetto di territorio: un’evoluzione necessaria / A. CLEMENTI; G. DE LUCA. - STAMPA. - (2008), pp. 255-262.

Availability:
This version is available at: 2158/257842 since:

Publisher:
Franco Angeli

Terms of use:
Open Access
La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

(Article begins on next page)

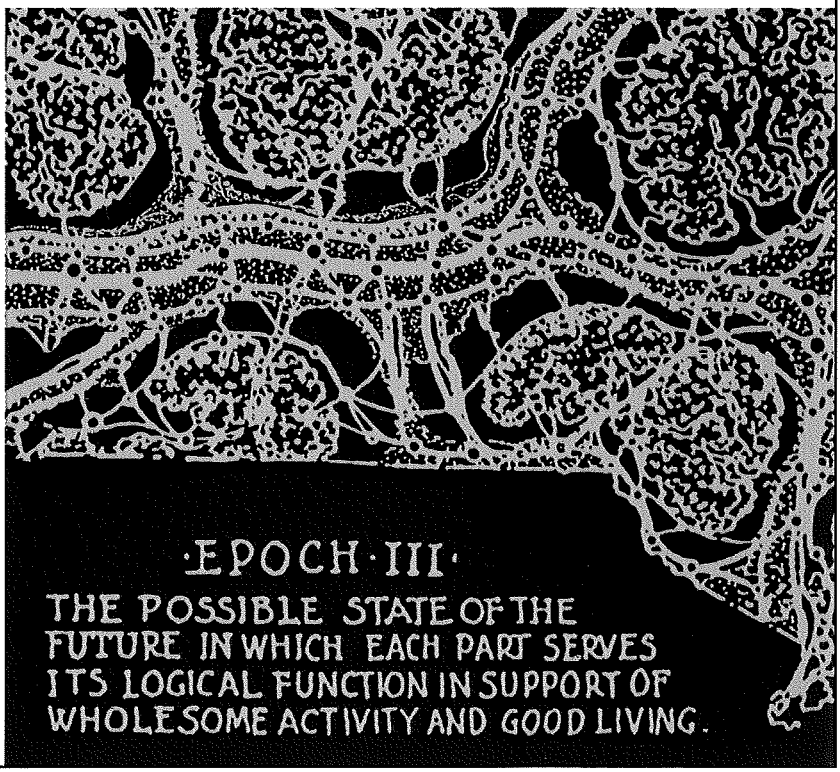
21 September 2024

FRANCOANGELI/Urbanistica

Territori regionali e infrastrutture

La possibile alleanza

a cura di
Attilio Belli, Giuseppe De Luca,
Sandro Fabbro, Anna Mesolella,
Simone Ombuen, Piero Properzi



Territori regionali e infrastrutture

La possibile alleanza

a cura di
Attilio Belli, Giuseppe De Luca,
Sandro Fabbro, Anna Mesolella,
Simone Ombuen, Piero Properzi

FRANCOANGELI

La pubblicazione del presente volume, esito del convegno "Grandi Infrastrutture e governo del territorio" tenutosi presso l'Università degli Studi di Udine il 6-7 luglio 2006, è stata resa possibile dal finanziamento della ricerca "Forme plurime della pianificazione territoriale regionale", Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale (PRIN, 2005). Il network di Università che conduce la ricerca comprende le sedi universitarie di Napoli Federico II (Facoltà di Architettura); di Napoli II (Facoltà di Architettura); di Firenze (Facoltà di Architettura); dell'Aquila (Facoltà di Ingegneria) e di Udine (Facoltà di Ingegneria) ed ha assunto successivamente il nome di *Sphera*, acronimo di Spatial Planning Harmonization for the European Regional Administrations.
La pubblicazione e il convegno sono stati cofinanziati da Autovie Venete S.p.A..

In copertina: Schema riassuntivo dello sviluppo futuro dello Stato di New York (tratto dal *Report of the Commission of Housing and Regional Planning to Governor Alfred E. Smith,* Albany, 1926), elaborazione grafica di E. Finco

Editing generale a cura di Erica Bosco.

Copyright © 2008 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Ristampa	Anno
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9	2008 2009 2010 2011 2012 2013 2014 2015 2016 2017 2018

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sui diritti d'autore. Sono vietate e sanzionate la riproduzione con qualsiasi mezzo, formato o supporto comprese le fotocopie (queste ultime sono consentite solo se per uso esclusivamente personale di studio, nel limite del 15% di ciascun volume o fascicolo e alla condizione che vengano pagati i compensi stabiliti), la scansione, la memorizzazione elettronica, la comunicazione e la messa a disposizione al pubblico con qualsiasi mezzo (anche online), la traduzione, l'adattamento totale o parziale.

Stampa: Tipomonza, via Merano 18, Milano.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo, a "FrancoAngeli, viale Monza 106, 20127 Milano".

Indice

Presentazioni

Network di ricerca Sphera, *Attilio Belli* pag. 11

Università degli Studi di Udine, *Furio Honsell* » 13

Autovie Venete S.p.A., *Giorgio Santuz* » 15

Parte prima
Sezione introduttiva
a cura di *Sandro Fabbro*

Infrastrutture e territorio: un'alleanza possibile?, di *Sandro Fabbro* » 19

Il futuro dell'Italia passa per il Nord-Est, di *Paolo Costa* » 32

Intersezioni fra progetti di territorio, di *Giuseppe Imbesi* » 36

Mobilità e territorio: riflessioni e proposte per un approccio integrato, di *Roberto Busi* » 44

La terza via (tertium... datur olim), di *Sebastiano Cacciaguerra* » 50

Parte seconda
Conoscenza e valutazione
a cura di *Pierluigi Properzi e Simone Ombuen*

La governance territoriale: conoscenze del territorio e valutazioni condivise per le strategie territoriali, di *Pierluigi Properzi e Simone Ombuen* » 65

La governance incompleta delle infrastrutture lombarde: conflitti d'interesse come causa di conflitti locali, di *Matteo Bartolomeo* pag. 79

Una procedura di valutazione delle nuove infrastrutture di trasporto in area genovese, di *Mariolina Besio e Lidia Bisio* » 86

I prezzi negativi nella governance del territorio: focus sulle infrastrutture, di *Margherita Chang Ting Fa, Luca Iseppi e Livio C. Piccinini* » 99

Infrastrutturazione culturale, pianificazione del paesaggio e valutazione strategica in Sardegna, di *Giancarlo Deplano e Andrea De Montis* » 122

Interferenza faunistica delle strutture viarie – Caso di Studio della Valle Sublacense (Roma), di *Alessandro Marucci* » 133

La ricerca e la manualistica europea in tema di valutazione dei trasporti e delle infrastrutture, di *Cristina Modolo* » 141

Le valutazioni ambientali delle grandi opere: mistificazione burocratica o salvaguardia ambientale?, di *Giuseppe Zerbi* » 154

Parte terza
Strategie
a cura di *Anna Mesolella*

Strategie infrastrutturali e strategie territoriali, di *Attilio Belli, Mena Carangelo e Anna Mesolella* » 167

Il futuro del trasporto combinato merci e le grandi infrastrutture ferroviarie. Lo scenario offerto dall'attraversamento dell'arco Alpino, di *Agostino Cappelli* » 179

"Piattaforme strategiche" e pianificazioni regionali. Le visioni future del territorio italiano, di *Sandro Fabbro e Anna Mesolella* » 186

Transcalarità e grandi infrastrutture in Europa, di *Franco Migliorini* » 199

Strategie infrastrutturali e strategie territoriali: una evoluzione nel tempo, di *Anna Moretti* » 203

Grandi infrastrutture e governo del territorio: il caso dell'alta velocità in Piemonte, di *Mauro Giudice* » 211

I nodi delle infrastrutture di trasporto nella pianificazione strategica della città e del territorio, di *Piero Pedrocco* pag. 222

Territorio rurale, reti ambientali ed infrastrutture: quale alleanza per lo sviluppo sostenibile?, di *Maurizia Sigura e Pierluigi Bonfanti* » 243

Parte quarta
Progetto di Territorio
a cura di *Giuseppe De Luca*

Dal progetto di infrastrutture al progetto di territorio: un'evoluzione necessaria, di *Alberto Clementi e Giuseppe De Luca* » 255

Cosa nasconde la dizione "progetto di territorio"?, di *Roberto Mascarucci* » 263

Infrastrutture come progetti di territorio: con quali progetti e con quali strumenti, di *Paola Pucci* » 266

Infrastrutturazione coesiva e luoghi irrisolti: linee guida per una progettazione dei territori, di *Elena Elisabetta Minghini* » 277

Le dimensioni del progetto infrastrutturale nella costruzione dei luoghi e nella valorizzazione dei paesaggi: la Pedemontana, di *Alberto Magnaghi* » 281

Le infrastrutture come progetto di territorio: una proposta di metodo applicato al nodo autostradale di Firenze, di *Enrico Becattini* » 288

La verifica integrata come metodologia per un'attività di governo partecipata. Il caso del progetto del completamento dell'asse intermedio di scorrimento in Versilia, di *Francesca Lazzari e Riccardo Gaddi* » 293

Infrastrutture come occasione di ridisegno del paesaggio e sostegno alla costruzione delle reti ecologiche, di *Biagio Cillo* » 299

Gestioni autostradali e sviluppo territoriale locale, di *Maurizio Ionico* » 314

Il Ponte sullo stretto di Messina: dall'infrastruttura al territorio. Limiti, opportunità, strategie, di *Giuliana Quattrone ed Emanuela Fallanca* » 321

Progetto alta velocità ferroviaria a Bologna: tra infrastruttura e città, di *Alessio Pipinato* » 328

Trasporto pubblico locale per la mobilità di persone e merci, di *Annita Serio* pag. 334

Infrastrutture di trasporto e morfologia degli insediamenti: il caso della Regione Campania, di *Marialuce Stanganelli* » 340

I curatori » 347

Gli autori » 349

Parte quarta
Progetto di Territorio

a cura di Giuseppe De Luca

Dal progetto di infrastrutture al progetto di territorio: un'evoluzione necessaria

di Alberto Clementi e Giuseppe De Luca

La sezione *Progetto di territorio* ruota prevalentemente intorno a tre domande: i) se vi è spazio per definire un progetto di territorio partendo da progetti infrastrutturali; ii) se il progetto di una grande infrastruttura può rappresentare l'ossatura portante per un progetto di territorio; iii) quale modello di *governance* è più adatto per impostare e gestire convenientemente i progetti di territorio, per loro natura intersettoriali, multilivello e intrinsecamente multiattoriali.

Le tre domande sono state poste ad alcuni interlocutori privilegiati, alcuni dei quali compaiono in questo volume; altri si sono limitati ad offrire brevi considerazioni[1]; altri infine si sono aggiunti in occasione dei due convegni preparatori a questo volume. Ne risulta una situazione composita, con riflessioni talvolta anche divergenti, ma tutte permeate da una comune intenzionalità: ridare valore alle pratiche di progettazione del territorio, troppo a lungo frammentate dal prevalere di approcci settoriali, che hanno fatto perdere di vista l'importanza di una visione complessiva dei temi del mutamento e dello sviluppo di un determinato territorio investito dai programmi di nuove opere infrastrutturali.

Come noto, la nozione di progetto di territorio è insieme ambigua e polisemica. Come del resto lo è anche la parola "territorio" a cui è associata. Entrambe sono scritte al singolare, ma vanno declinate al plurale nella percezione, nelle possibili pratiche, nella gestione concreta. Su queste distinzioni si interroga il contributo di Roberto Mascarucci.

Per noi il progetto di territorio, come già affermato in altre occasioni[2], va considerato come uno spazio di incontro e di elaborazione di azioni convergenti locali e sovralocali, proiettato verso una immagine condivisa del futuro territoriale, e caratterizzato dal ricorso alle logiche della concertazione interistituzionale e della programma-

[1] Che tuttavia non compaiono in questo volume, ma di cui abbiamo tenuto conto nello stendere questa introduzione.

[2] A. Clementi, a cura di, *Infrastrutture e progetti di territorio*, Palombi, Roma 1999; e «Progetto di territorio vs progetto infrastrutturale», in Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, *Progetti di territorio e contesti dello sviluppo*, Roma 2002, dal quale abbiamo ripreso buona parte delle idee qui riportate.

zione interscalare, come fondamento di un nuovo rapporto tra i diversi livelli del governo del territorio stesso. In questo senso, il progetto di territorio si configura soprattutto come un sistema argomentativo, attraverso cui passare da visioni semplificate – legate a conoscenze parziali o a scenari costruiti facendo riferimento a rappresentazioni culturali e cognitive settoriali – a visioni e rappresentazioni fortemente integrate, che consentono di attivare processi strutturati di partecipazione e di valutazione da cui dovrebbe scaturire una intenzionalità comune verso un insieme di azioni sullo spazio, ambientalmente e paesaggisticamente sostenibili e con significative ricadute sullo sviluppo dell'economia e della società locale.

Il progetto di territorio, e la filiera delle azioni ad esso collegate, non costituisce necessariamente uno specifico strumento di intervento; piuttosto una modalità innovativa attraverso cui far interagire gli interessi delle società locali con quelli delle istituzioni e più complessivamente con quelli degli attori pubblici e privati dello sviluppo. Si tratta di un processo che si espone consapevolmente alla aleatorietà degli esiti, anche quando si mantengono ben fermi gli obiettivi di partenza. Come sostiene Giuseppe Dematteis: «il progetto territoriale non rappresenta oggetti, ma soggetti, mette insieme punti di vista diversi, perciò non esclude contraddizioni e conflitti, ma li pone al centro. Il suo punto di forza è la conservazione della complessità. Il suo rischio è la chiacchiera o la legittimazione e l'occultamento del puro agire strategico»[1].

Assumendo la processualità e la complessità come valori di fondo, la costruzione del progetto di territorio è notevolmente facilitata dal ricorso a documenti agili di avvio e di aiuto alla discussione. La forma di questi documenti dovrebbe rinviare ad una descrizione essenziale del contesto e dei valori in gioco, configurando una rete di operazioni conoscitive e di proposte a diverso grado di definizione. Le proposte andrebbero comunque sottoposte a valutazioni di sostenibilità preventive, partendo nel caso specifico di questa pubblicazione da ipotesi ragionevoli di ancoraggio al contesto delle opere infrastrutturali. In particolare il documento di avvio, attraverso testi scritti ed elaborati cartografici, dovrebbe contenere almeno i seguenti materiali:

- identificazione del territorio interessato al progetto
- presentazione delle idee-forza che permettano di affrontare in modo coerente i temi delle trasformazioni indotte dai progetti infrastrutturali, le possibili connessioni nonché gli scenari di assetto ragionevolmente prevedibili
- definizione degli orientamenti di fondo e delle strategie
- ambiti e aree di intervento prioritarie, nonché le opere e le azioni previste
- ipotesi di gestione, condizioni economiche-finanziarie, strumenti e fasi di intervento
- indicatori previsti per il sistema delle valutazioni.

In quanto espressione di una logica flessibile di intese contrattuali, che utilizza "carte di territorio" o "agende strategiche" piuttosto che documenti formali di piano, i progetti di territorio possono indurre problemi rilevanti di raccordo con gli strumenti della pianificazione territoriale e urbanistica, e anche con quelli della programmazio-

[1] G. Dematteis, Progetto implicito. Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio, FrancoAngeli, Milano 1995, p. 41.

ne dello sviluppo. Su questi argomenti si misura il contributo di Paola Pucci ed in parte anche quello di Elena Elisabetta Minghini. Solo quando il progetto di infrastruttura è pensato e strutturato come "laboratorio di nuove politiche urbane e territoriali" cessa di essere semplice progetto di settore, per diventare motore di strutturazione di una nuova forma di territorialità, entro cui possono trovare composizione plurime forme di cittadinanza e plurime forme di nuovo paesaggio.

Questa sottolineatura è tanto più fondata se i progetti di infrastruttura, anche per la mole degli investimenti pubblici mobilitati, vengono concepiti come contributo determinante alle strategie di organizzazione dello spazio in un'ottica di sviluppo sostenibile, mettendo in rete iniziative locali e/o attese locali spesso disgiunte ed eterogenee. Proprio un progetto di infrastruttura che assume la forma di un progetto di territorio può generare un nuovo quadro di riferimento complessivo, per le molteplici azioni in gioco, traguardandole rispetto alla visione prospettica del territorio e alle idee-forza condivise, nonché valutandole rispetto alle condizioni di sostenibilità tecnica, economico-finanziaria, amministrativa, paesaggistico-ambientale e sociale.

Un'evoluzione di questo genere nel modo di intendere il progetto è nodale, non solo per dare senso adeguato agli strumenti della partecipazione, ma anche perché le opere di infrastruttura contenute in un progetto di territorio contribuiscono comunque ad incrementare i beni comuni, portando a valore le risorse patrimoniali presenti localmente. Su questi temi si interroga Alberto Magnaghi, che intende la partecipazione non come «contrattazione-validazione-compensazione di scelte già compiute, ma come forma di governo che produce un arricchimento progettuale, facendo interagire le politiche infrastrutturali e quelle di valorizzazione dei singoli luoghi». Solo così diventa possibile uscire dalla tradizionale concezione del territorio come puro supporto tecnico alle attività economiche e dell'infrastruttura come maglia di connessione tra singoli spazi riferiti ai sistemi insediativi e alle attività economiche.

Il territorio, per l'appunto, non può essere ridotto ad una semplice categoria, ma è il prodotto di relazioni sociali, economiche e di potere tra gli uomini. In questo senso è una stratificazione di visioni umane che si sono sedimentate e variamente sovrapposte fino a generare un luogo denso di valori e significati, quindi una risorsa, anzi forse la principale risorsa dell'uomo. Esso racchiude e disvela, infatti l'insieme delle funzioni collettive e le molteplici capacità individuali che si sono condensate in spazi materiali. Proprio per questo il territorio va considerato come un patrimonio ambientale, economico e culturale e al contempo un fattore costitutivo del capitale sociale, di cui dispone la popolazione esistente e potenziale di una specifica località.

Negli attuali progetti infrastrutturali questo significato di territorio non è quasi mai presente, anzi lo stesso termine spesso manca, confuso con sinonimi settoriali o parziali. Eppure il territorio, oltre ad essere espressione delle stratificazioni della storia locale, è anche il presupposto per costruire visioni di futuri possibili. Visioni talvolta anche problematiche, se è vero che l'esperienza insegna come la compresenza di molteplici progetti di infrastrutture su uno stesso territorio non comporti *di per sé* conseguenze necessariamente positive per lo sviluppo del territorio interessato.

Sovente difatti il progetto segue proprie logiche – sia di settore, sia di livello territoriale – che non è detto siano appropriate rispetto a quelle dei territori in gioco. Né il

ricorso a misure remediali come la riduzione degli impatti, oppure le compensazioni monetarie dei danni, ci avvicina a forme significative di progetto di territorio. Ciò potrebbe avvenire solo se l'approccio settoriale, e l'interesse sovralocale che lo sostiene, si ridefinisse attraverso altri progetti e interessi capaci di favorire migliorare la qualità della vita e le opportunità di sviluppo delle società locali. Su questi temi, come sostiene Alberto Magnaghi, le nostre discipline appaiono molto carenti, attingendo ad uno statuto scientifico multidisciplinare assai meno consolidato rispetto a quello utilizzato per la progettazione della città.

Per svolgere efficacemente il suo duplice ruolo di connessione tra interessi funzionali verticali con domande territoriali orizzontali, il progetto di territorio dovrebbe poi disporre di un adeguato sistema di *governance,* in grado di ridurre i diaframmi tra livelli amministrativi e tra amministrazioni dello stesso livello. In effetti, lo stesso progetto può essere considerato soprattutto come una forma di *governance* cooperativa, che si avvale di tutti gli strumenti negoziali già disponibili sul territorio. Governance cooperativa intesa non tanto come coalizione di progetto e per il progetto, ma piuttosto come tavolo di interconnessione tra interessi locali e sovralocali con una forte partecipazione dal basso. Discutono di questi temi Enrico Becattini, che propone un possibile modello cooperativo partendo da una esperienza concreta ancora in corso; nonché Francesca Lazzari e Riccardo Gaddi che presentano una procedura di validazione per un progetto di ampliamento autostradale in un'area fortemente urbanizzata e densa di valori storico-paesaggistici.

All'interno di questa prospettiva il ruolo di attore guida può essere assunto ogni volta da un qualunque soggetto istituzionale capace di avanzare, e gestire, credibili progetti di territorio fondati su plausibili dotazioni infrastrutturali, a cui collegare idee-forza condivise. Ma certamente sono gli enti locali ad elezione diretta che, avendo competenze specifiche ed istituzionali in materia di governo del territorio, possono contribuire più efficacemente ad individuare i necessari raccordi di contesto, cogliendo le opportunità potenziali e garantendo il mantenimento dei valori di coesione. Sono loro soprattutto che possono facilitare la convergenza locale della programmazione dello sviluppo e della pianificazione territoriale e urbanistica, contribuendo ad evitare incongruenze e contrapposizioni che indeboliscono seriamente il governo del territorio.

1. Costruire il progetto di territorio: indicazioni di metodo

Tenendo conto delle argomentazioni fin qui richiamate, appare possibile formulare alcuni indirizzi di metodo per la costruzione dei progetti di territorio, riferiti non soltanto al ruolo delle istituzioni pubbliche ma anche degli operatori privati, temi questi trattati nel contributo di Maurizio Ionico. Naturalmente gli indirizzi vanno considerati soltanto come appunti preliminari per una trattazione che dovrebbe essere ben più approfondita, sapendo che sull'argomento non è possibile dettare orientamenti condivisi unanimemente, e che comunque i percorsi di metodo vanno impostati ogni volta in funzione delle condizioni specifiche di intervento.

1.1 Idee-forza e territorio di progetto

Il territorio di progetto dovrebbe essere individuato e delimitato prendendo in considerazione soprattutto le principali aree-problema connesse alle infrastrutture in gioco. Contribuisce in modo determinante all'identificazione dell'area il riferimento alle capacità di protagonismo degli attori locali. Queste capacità rappresentano infatti una delle principali risorse che influiscono sul valore della territorialità attiva, ovvero sui modi in cui si intrecciano localmente il capitale patrimoniale sedimentato e l'azione della società insediata. Al tempo stesso, sono le idee-forza che nascono all'interno della rete di attori organizzata attraverso il progetto a definire o a rimodellare l'area di riferimento per l'azione. Spesso anzi sono proprio le idee-forza ad orientare la scala pertinente per governare i processi di valorizzazione indotti dalla realizzazione degli interventi.

È il caso tipico delle opere infrastrutturali quando vengono concepite opportunamente come *attivatori di contesto,* ovvero come occasioni per stimolare la concomitanza di molteplici iniziative progettuali pubbliche e private, rese complementari dalla presenza di un'opera che funge da occasione trainante per la trasformazione territoriale, e che mobilita la rete degli attori locali oltre che le aziende responsabili del servizio reso attraverso l'infrastruttura. Senza la partecipazione attiva degli attori locali, come appare anche dai contributi di Giuliana Quattrone ed Emanuela Fallanca in questa pubblicazione, l'idea-forza rischia di soffrire di eccessiva autoreferenzialità e dei limiti che provengono dall'assunzione del contesto a partire dalle sole logiche interne all'opera. A conclusioni non dissimili giunge anche il contributo di Alessio Pipinato, che si applica al caso di una infrastruttura ferroviaria imposta come corpo estraneo al tessuto vivo di un territorio.

1.2 Diagnosi prospettiche

L'assunzione di un'idea-forza e la corrispondente delimitazione dell'area di riferimento del progetto consentono di impostare in modo finalizzato la diagnosi della situazione esistente, mirando in particolare a definire una *visione del territorio* al suo stato attuale, i *processi di mutamento* all'opera, i *piani e programmi* in corso di attuazione o in lista d'attesa, gli *scenari prospettici,* con i rischi prevedibili e le opportunità da cogliere in conseguenza delle diverse evoluzioni prefigurate, e infine dunque le *grandi tematiche* che caratterizzano quel territorio e che dovranno fare da sfondo ai progetti in discussione.

L'interpretazione condivisa di questa base conoscitivo-interpretativa consente di organizzare il quadro complessivo rispetto a cui acquista senso il progetto di territorio, chiamato di volta in volta a selezionare appunto i temi, gli obiettivi e le azioni pertinenti rispetto alle condizioni esistenti e rispetto alle attese per il futuro della società locale.

Più in particolare, è soprattutto nel modo di condurre la diagnosi prospettica che si generano le opportune premesse volte a perseguire i valori di *integrazione* e di *territorialità* che dovrebbero caratterizzare i nuovi progetti. Si richiede infatti ai progetti di

portare a sintesi per quanto possibile una pluralità di strategie che provengono da canali di finanziamento, settori di intervento e livelli decisionali differenti, favorendo la cooperazione tra reti di attori locali e sovralocali, e comunque ponendosi l'obiettivo di migliorare la qualità di vita locale nell'ottica dello sviluppo sostenibile. Ciò presuppone il ricorso ad un'accezione non banale di territorio, di cittadinanza e di territorialità.

Una diagnosi che si limiti a prendere in carico soltanto gli aspetti fisici e funzionali della organizzazione del territorio, o i vincoli che derivano dalle strumentazioni di piano vigenti, difficilmente potrà condurre alla proposta di nuove interdipendenze locali tra politiche sociali, economiche, ambientali, urbanistiche e delle opere pubbliche. E il progetto di territorio costruito con una simile impostazione non sarà molto diverso dalla famiglia dei programmi complessi introdotti nell'ultimo decennio a livello nazionale. Di certo sarà distante dalle forme tipiche della programmazione dello sviluppo, che privilegiano gli investimenti con dimostrabili effetti di trascinamento delle economie locali, e che nascono dalla ricerca di un consenso trasversale in nome dei principi di sussidiarietà e partenariato interistituzionale.

Diversamente, occorre che già nella fase diagnostica per le aree-problema – per le quali soltanto si giustifica il ricorso a una strategia più complessa di quelle praticate correntemente – siano presi in considerazione gli atti di programmazione e gli impegni di spesa che riguardano le politiche sociali, economiche e di sostegno all'occupazione oltre quelli correntemente trattati con riferimento alla sfera urbanistica, ambientale e delle opere pubbliche. Si possono così gettare le basi per una reale integrazione locale delle diverse strategie di settore, secondo modelli che finora hanno trovato riscontro soprattutto nelle esperienze fatte con il programma comunitario Urban, e che sono ancora da mettere a punto alla scala del territorio.

1.3 Visioni guida

L'inquadramento territoriale delle strategie di progetto dovrebbe infine essere assicurato dalla predisposizione di una visione guida capace di sintetizzare i contenuti più rilevanti delle scelte per lo sviluppo futuro e di comunicarne l'immagine ad un pubblico allargato, fatto sia di addetti ai lavori che di popolazioni interessate ai vari livelli. La visione guida dovrebbe anche individuare i principali *progetti per il territorio* che sostanziano le idee-forza condivise, e le loro interdipendenze ai fini delle trasformazioni complessive prefigurate.

Questo passaggio critico, che qualifica un modo innovativo di intendere il progetto di territorio, raramente trova spazio nelle pratiche correnti di programmazione per progetti. Come dimostra il saggio di Biagio Cillo, sono scarse le esperienze di visioni guida come sfondo entro cui prende corpo nuovo il nuovo paesaggio, eppure basterebbe poco sia in termini di impegno di progetto che di impegno finanziario. Anzi, il paesaggio appare oggi del tutto marginale nella progettazione delle grandi opere infrastrutturali. E lo stesso territorio viene trattato generalmente in modo riduttivo, destituito dei suoi valori di specificità e di potenzialità verso il futuro.

2. Coerenze tra strumenti e visioni

La via dei progetti territoriali sopra richiamata consente di risalire coerentemente alla programmazione dei progetti eleggibili per i finanziamenti comunitari, e più in generale di accedere anche ai fondi ordinari per lo sviluppo, sulla base delle idee-forza condivise di trasformazione di un territorio inteso nella sua accezione più comprensiva. Questa impostazione consente di indirizzare razionalmente l'erogazione dei finanziamenti regionali, assicurando una soddisfacente rispondenza tra *politiche di sostegno allo sviluppo* concertate tra Unione europea, Stato centrale, Regioni e *politiche del territorio*, almeno per la quota che fa capo ai fondi comunitari (peraltro la fonte attualmente più significativa per gli investimenti pubblici sul territorio).

In effetti la vera innovazione di questo diverso modo di intendere l'azione sul territorio è proprio *la programmazione della progettazione*. Si tratta di un'innovazione che, se ben praticata, consente di ottenere molteplici vantaggi. Riduce infatti i diaframmi tra le diverse amministrazioni, anche riconoscendo un ruolo importante al partenariato tecnico che facilita la convergenza tra economia, pianificazione urbanistica e scienze del territorio. Rafforza il ricorso alla valutazione condivisa tra centro, regioni, autonomie locali come metodo trasparente per validare le iniziative prioritarie e per accompagnarne l'attuazione, riducendo il rischio di veti incrociati e di degenerazioni incontrollabili delle negoziazioni occulte. Mette infine in valore la molteplicità dei centri locali di progettazione, insostituibili condensatori del sapere accumulato localmente e snodi preziosi per attivare la rete degli attori locali.

In definitiva, la programmazione efficace della progettazione agisce a favore di una reale fattibilità degli interventi previsti, nonché del loro contributo consapevole alla strutturazione complessiva dei territori locali. Dati i vantaggi di questo approccio, ci si domanda perché sia ancora così poco diffuso, e quali possono essere gli impedimenti che ne intralciano la diffusione a regime.

Osservando le pratiche correnti, ci si rende conto che ovunque è assai forte la tentazione per l'autoreferenzialità, sottraendosi alla faticosa ricerca di interdipendenze tra politiche di settore che fanno capo a differenti contenuti, competenze e poteri istituzionali. Emerge anche tutta la difficoltà di armonizzare le diverse visioni delle progettualità portate da statuti disciplinari forti e consolidati come quelli della programmazione economica e della pianificazione urbanistica.

Analizzando le più significative prove d'innovazione in corso, ci rendiamo conto che è quanto mai labile il confine che separa la progettazione territoriale integrata dalle pratiche tradizionali coltivate dai pianificatori urbanisti quanto dagli economisti. Un leggero irrigidimento dell'approccio verso l'uno o l'altro ambito disciplinare fa scadere rapidamente i progetti nelle logiche del passato, le quali peraltro si sono già ampiamente dimostrate perdenti (producendo molte azioni di sviluppo a cui manca un quadro d'insieme e molti piani che non sanno attivare progetti di sviluppo).

In effetti, la vera innovazione in gioco riguarda il modo stesso di intendere la cultura del progetto contemporaneo. Occorre saper rinunciare ai rassicuranti determinismi del pensiero della modernità, e aprirsi a nuove forme di razionalità fondate sulla riflessività critica, sulla capacità d'interazione strategica e sulla attitudine al confronto

creativo con le condizioni di incertezza e di conflittualità diffusa che caratterizzano il nostro tempo.

È un passaggio difficile, ma non esistono scorciatoie. Almeno questo sembra emergere con chiarezza dall'insieme dei contributi che abbiamo cercato qui di richiamare succintamente.

Il presente volume raccoglie i contributi portati al Convegno (Università degli Studi di Udine, 6-7 luglio 2006) "Grandi infrastrutture e governo del territorio" promosso da un gruppo di istituzioni culturali e scientifiche (Istituto Nazionale di Urbanistica; Urbing, l'associazione dei docenti di Urbanistica delle facoltà di Ingegneria; il network di ricerca *Sphera* ed il Dipartimento di Ingegneria civile dell'Università degli Studi di Udine). Partendo dall'assunto che la modernizzazione infrastrutturale serve al Paese, la questione di fondo è come costruire un diverso approccio alle trasformazioni infrastrutturali, utili e necessarie, attraverso il contributo delle discipline della pianificazione urbanistica e territoriale.

Il volume, curato e pubblicato nell'ambito di un Progetto di Ricerca di Interesse Nazionale ("Forme plurime di pianificazione territoriale regionale", PRIN, 2005) dal gruppo di *Sphera*, nel raccogliere quei contributi, cerca anche di sviluppare una più ampia riflessione su strategie, metodi e strumenti per la costruzione di nuove relazioni tra trasformazioni infrastrutturali (europee, nazionali e locali) da una parte, e valori, rischi, qualità ma anche diritti di cittadinanza locale – delle comunità interessate dalle trasformazioni infrastrutturali – dall'altra.

La pianificazione del territorio non può risolvere tutti questi problemi. Può, tuttavia, cercare di dire qualcosa di significativo e di praticabile sulle questioni del coordinamento tra le diverse pianificazioni e sulle garanzie rispetto alle ragioni del territorio. Il libro, da questo punto di vista, propone una possibile alleanza tra infrastrutture e territorio, a partire da due obiettivi chiave:

a. l'armonizzazione delle diverse visioni strategiche "multilivello" in modo da recuperare un principio di bilanciamento fra gli interessi generali di trasformazione infrastrutturale e le particolarità locali;
b. il ripristino di un sistema di garanzie *erga omnes* basate, prima di tutto, sulla condivisione di conoscenze territoriali e su valutazioni trasparenti ed indipendenti di coerenza e compatibilità.

I curatori del volume, membri del network di ricerca *Sphera*, svolgono attività di docenza e di ricerca, nei campi dell'Urbanistica e della Pianificazione territoriale, presso facoltà di architettura o di ingegneria di diverse università italiane: *Attilio Belli* e *Anna Mesolella* presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Napoli Federico II, *Giuseppe De Luca* presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Firenze, *Sandro Fabbro* presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi di Udine, *Simone Ombuen* presso la Facoltà di Architettura dell'Università degli Studi di Roma Tre e *Pierluigi Properzi* presso la Facoltà di Ingegneria dell'Università degli Studi dell'Aquila.

€ 35,00 (U)