

# Un modo ottimale di governo del territorio

**Nata nel 1995, AUDIS ha accompagnato, in questi dieci anni, il processo di trasformazione delle città con un'opera costante di confronto tra amministratori e operatori sui grandi temi e problemi che via via si sono presentati**

A cura di Francesca Cusumano

“**L**eggi vecchie e inadeguate, sistemi concertativi che, in assenza di regole certe, non garantiscono il controllo democratico. La strada da seguire è quella indicata dal ministero delle Infrastrutture per la formazione di piani strategici nelle diverse realtà”. **Roberto D'Agostino**, presidente dell'AUDIS (Associazione Aree Urbane Dismesse) e neo presidente di Arsenale di Venezia Spa, fa un bilancio in questa intervista a Progetto&Pubblico di dieci anni di vita dell'Associazione e del processo urbanistico del recupero delle aree dismesse, non ancora pienamente strutturato nel nostro paese.

**Progetto&Pubblico:**

Perché è nata l'AUDIS e che bilancio si può fare a dieci anni dalla

sua costituzione?

**D'Agostino:** AUDIS nasce nel 1995, in un momento molto particolare della vicenda urbanistica italiana e dello sviluppo delle nostre città.

Da un lato erano ormai venute meno le spinte alle trasformazioni territoriali, determinate dai grandi spostamenti demografici e da un modello di crescita indefinita degli organismi urbani. Le città smettevano di crescere ed anzi erano coinvolte in un processo opposto di progressivo svuotamento e di abbandono di parti significative occupate da industrie, infrastrutture, o servizi ormai obsoleti.

Da un altro lato in quegli anni si stava definitivamente consumando la crisi di un modo di fare urbanistica che si fondava sui disegni e sulle regole volti a orientare le trasformazioni o almeno a porre argini alle forme più distorte delle espansioni urbane e si stava prendendo coscienza della necessità di mettere in campo, teoricamente e praticamente, un nuovo modo di governare il territorio.

La consapevolezza che la città andava riprogettata dall'interno con nuove regole capaci di mobilitare risorse politiche, tecniche ed economiche più complesse, e che stava aprendosi una straordinaria opportunità proprio all'interno di quello che appariva un fenomeno regressivo, cioè l'abbandono di interi compendi urbani posti prevalentemente in posizioni centrali e strategiche, spinse alcune amministrazioni di punta (tra cui Torino, Napoli e Venezia) ed alcuni soggetti privati detentori di grandi compendi industriali dismessi a costituire un'associazione che affrontasse le difficili e inesplorate tematiche del recupero urbano a partire dalle aree dimesse.

In questi dieci anni, quella che appariva l'intuizione di pochi è diventata l'attività più diffusa da parte di tutte le amministrazioni per riprogettare le proprie città. AUDIS ha accompagnato questo processo con un'opera costante di confronto tra amministratori e operatori sui grandi temi e i grandi problemi che via via si sono posti: dagli strumenti operativi e giuridici da mettere in campo, al modo di affrontare

tematiche specifiche quali le bonifiche, dai problemi del reperimento delle risorse, ai problemi della valutazione ex ante ed ex post, ai problemi della qualità degli interventi.

**Progetto&Pubblico:** Quali difficoltà ci si trova ad affrontare nel caso di riqualificazione di grandi comprensori dismessi, dal punto di vista delle procedure necessarie per situazioni dove si riscontra il massimo grado di interrelazione tra le variabili urbane?

**D'Agostino:** Le problematiche da affrontare sono molteplici e nello spazio di questa intervista possono solo essere accennate. Innanzitutto va detto che le nuove leggi urbanistiche regionali, che sono entrate in vigore in questi anni, hanno le loro radici e motivazioni nelle problematiche che si discutevano negli anni ottanta e non rispondono in alcun modo alle nuove forme che il governo del territorio ha assunto.

Esiste, dunque, uno scarto fortissimo tra ciò che si dovrebbe fare e il quadro giuridico di riferimento, fatto che rende le procedure per realizzare le grandi trasformazioni urbane sempre un unicum a cui viene fatto normalmente fronte attraverso sistemi concertativi che, in assenza di regole certe e trasparenti, rischiano di uscire dal controllo democratico della comunità e dalle linee strategiche di sviluppo urbano che dovrebbero precedere le trasformazioni e non adattarsi ad esse.

Esistono poi problemi specifici di carattere patrimoniale là dove si incontrano proprietà demaniali che, solo di recente e solo per la parte civile con la costituzione dell'Agenzia del Demanio,



hanno trovato possibilità di essere inseriti virtuosamente nei processi trasformativi. Ed esistono problemi specifici di carattere tecnico: uno su tutti il già citato problema delle bonifiche, la cui soluzione non è facilitata, ma addirittura impedita, da una legislazione del tutto inadeguata. È sufficiente un riferimento a Porto Marghera dove prima della cosiddetta Legge Ronchi erano iniziate operazioni di bonifica che hanno portato al recupero di circa 200 ettari di aree industriali e aree connesse, successivamente all'entrata in vigore della legge invece non è stato più bonificato un solo metro quadro di terreno inquinato. Stesso discorso per l'area di Sesto San Giovanni e per la Darsena di Ravenna. Un convegno di AUDIS del 2001 aveva fatto una proposta di modifica legislativa che non ha avuto seguito, fino agli attuali decreti del Ministero dell'Ambiente peraltro non ancora in vigore.

**Progetto&Pubblico:** Roma, Milano e altre città "minori" del Nord risultano in testa per il numero delle iniziative di trasformazione urbana realizzate e in corso d'opera (149 complessivamente per oltre 37 miliardi di euro di investimenti), secondo la recente mappatura di questo mercato effettuata da Nomisma per Assoimmobiliare e Anci. Assente per lo più il Sud, in ritardo nella scommessa della riqualificazione delle aree urbane. Come incentivare la formazione di questo processo?  
**D'Agostino:** Esistono fortunatamente anche alcune città del sud virtuose in questo senso. In ogni caso le iniziative di trasformazione urbana, soprattutto

to quelle di maggiori dimensioni, presuppongono: una forte capacità di governo del territorio e una grande autorevolezza da parte delle amministrazioni pubbliche, un'approfondita cultura tecnica da parte di una molteplicità di figure professionali, una forte propensione dei soggetti privati a trovare dei punti di equilibrio accettabili tra il loro interesse e l'interesse pubblico, un ambiente economicamente favorevole.

Tutto questo deve andare insieme e in tutta evidenza ci sono aree del nostro paese dove spesso manca l'una o l'altra di queste condizioni.

Credo che una buona strada sia quella proposta dal Ministero delle Infrastrutture nel momento in cui favorisce, anche attraverso forme di finanziamento specifico, la formazione dei Piani Strategici nelle diverse realtà territoriali.

La Pianificazione Strategica tende, per sue finalità e natura, a generare queste condizioni complesse a partire dall'individuazione di obiettivi condivisi da parte dei principali attori di una comunità.

Il processo di formazione, verifica e attuazione dei Piani Strategici è la migliore strada individuata, almeno fino ad oggi, da tutte le grandi realtà urbane di successo in Europa per superare momenti di crisi o di arretratezza economica e strutturale. È una strada che potrebbe essere seguita anche da noi.

**Progetto&Pubblico:** Questa domanda gliela rivolgiamo per il suo ruolo di neo presidente di Arsenale di Venezia Spa. Quali sono i programmi futuri di valorizzazione dello storico complesso dell'Arsenale di Venezia

---

**“Le iniziative di trasformazione urbana, soprattutto quelle di maggiori dimensioni, presuppongono: una forte capacità di governo del territorio e una grande autorevolezza da parte delle amministrazioni pubbliche, un'approfondita cultura tecnica da parte di una molteplicità di figure professionali, una forte propensione dei soggetti privati a trovare dei punti di equilibrio accettabili tra il loro interesse e l'interesse pubblico, un ambiente economicamente favorevole”.**

---

e degli altri immobili e aree di proprietà pubblica di cui la società si occuperà per statuto?

**D'Agostino:** La conservazione, il recupero e la valorizzazione dell'Arsenale di Venezia è un progetto dal valore di circa cinquecento milioni. E questo non è il maggiore dei problemi da affrontare.

Come l'Arsenale, anche gli altri beni messi a disposizione hanno tutti la caratteristica di essere beni di grande valore storico e architettonico, in condizioni fisiche precarie, e di costituire un patrimonio inalienabile della collettività.

Il programma per la valorizzazione di questi beni non può quindi assumere la questione economica come l'obiettivo fondamentale, ma deve riuscire a immaginare modalità d'uso sostanzialmente volte alla loro conservazione attiva, scontando il fatto che una quota significativa di risorse dovrà essere reperita attraverso canali di finanziamento pubblici.

All'interno di questi vincoli, per l'Arsenale è già stata portata a termine la pianificazione urbanistica che indica dettagliata-

mente cosa fare e come farlo per ogni singolo manufatto ed è stata approvata attraverso accordi di programma che vincolano e vedono concordi tutti i soggetti – dalle Soprintendenze, al Demanio, alla Marina Militare e così via – che hanno poteri decisionali su quel complesso edilizio.

Sono inoltre state create le condizioni patrimoniali più favorevoli per assumere senza defatiganti rimandi le decisioni necessarie, con la costituzione della società Arsenale di Venezia spa.

Il problema è oggi regolare gli usi di chi già opera o si accinge ad operare dentro all'Arsenale – La Marina Militare, la Biennale, il CNR, il Consorzio di imprese concessionario delle opere per la Salvaguardia di Venezia, altri soggetti che svolgono attività di ricerca – e trovare nuovi utenti capaci di svolgere attività di qualità alta e ad alto valore aggiunto per la collettività veneziana: sapendo che l'Arsenale è il luogo da cui Venezia può recuperare le sue capacità di relazione attiva con la comunità internazionale.