

# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ Una scomoda verità ■ Roma al futuro: priorità e progetti dell'azione amministrativa ■ Alla ricerca di un corretto registro per la riforma urbanistica ■ FOCUS Politiche abitative nelle grandi città italiane Milano, Genova, Firenze, Bari, Palermo ■ INU 90 PODCAST Memorie del territorio e degli urbanisti ■ MOSAICO ITALIA Aggiornare il Prg di Roma ■ Piemonte e Valle d'Aosta. L'abitare post-pandemia ■ INU COMMUNITY Urbanistica e cultura ■ Accessibilità e inclusione sociale: il contributo delle università ■ SPAZIO GIOVANI Progetti integrati di territorio e di paesaggio. La sfida ambientalista. Piani attuativi e paesaggio in Puglia. Placemaker ■ RASSEGNA URBANISTICA Governance dei Gal e attivazione dal basso delle strategie di sviluppo dei territori rurali ■ URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI Il progetto del porto di Civitanova Marche. Adattamento costiero del bacino adriatico. Il Piano di alienazione e valorizzazione al tempo del PNRR. Il tessuto urbano in Francia ■ SPEAKERS' CORNER Anche del malus in questi bonus ■ ASSOCIAZIONI Assurb Migrazione e inclusione nella politica dell'ECTP-CEU. ISOCARP Congresso a Bruxelles ■ LETTURE&LETTORI Sguardi plurali per raccontare Venezia ■ SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI Patrimonio ■ Cambiamenti climatici

**303**

Rivista bimestrale  
Anno L  
Maggio-Giugno  
2022  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

**50**  
anni  
1972-2022

**Rivista bimestrale urbanistica e ambientale dell'Istituto Nazionale Urbanistica**  
Fondata da Edoardo Salzano

**Direttrice scientifica**  
Carolina Giaimo

**Vicedirettore**  
Vittorio Salmoni

**Redazione nazionale**  
Francesca Calace, Emanuela Coppola, Carmen Giannino, Elena Marchigiani, Franco Marini, Stefano Salata, Sandra Vecchietti, Ignazio Vinci

**Segreteria di redazione**  
Valeria Vitulano

**Progetto grafico**  
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

**Impaginazione**  
Valeria Vitulano

**Immagine in IV di copertina**  
Gosia Turzeniecka, *Bagnanti*

**303**  
Anno L  
Maggio-Giugno 2022  
Edizione digitale  
Euro 5,00

**Comitato scientifico e Consiglio direttivo nazionale INU**

Andrea Arcidiacono, Marisa Fantin, Paolo Galuzzi, Carlo Gasparrini, Carolina Giaimo, Carmen Giannino, Giancarlo Mastrovito, Luigi Pingitore, Marichela Sepe, Comune di Ancona, Regione Emilia-Romagna, Regione Piemonte

Componente dei Presidenti di Sezione e secondi rappresentanti: Francesco Alberti (Toscana), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte e Valle d'Aosta), Alessandro Bruni (Umbria), Domenico Cecchini (Lazio), Claudio Centanni (Marche), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Isidoro Fasolino (Campania 2° rap.), Gianfranco Fiora (Piemonte e Valle d'Aosta 2° rap.), Laura Fregolent (Veneto), Luca Imberti (Lombardia 2° rap.), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Roberto Mascarucci (Abruzzo e Molise), Francesco Domenico Moccia (Campania), Domenico Passarelli (Calabria), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia), Francesco Scorza (Basilicata), Michele Stramandinoli (Alto Adige), Michele Talia (Lazio 2° rap.), Simona Tondelli (Emilia-Romagna 2° rap.), Anna Viganò (Trentino), Giuseppe Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna), Silvia Viviani (Toscana 2° rap.)

**Componenti regionali del comitato scientifico**

**Abruzzo e Molise:** Donato Di Ludovico (coord.), donato.diludovico@gmail.com

**Alto Adige:** Pierguido Morello (coord.)  
**Basilicata:** Piergiuseppe Pontrandolfi (coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@gmail.com

**Calabria:** Giuseppe Caridi (coord.), giuseppe.caridi@alice.it

**Campania:** Giuseppe Guida (coord.), Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi M., Somma M.

**Emilia-Romagna:** Simona Tondelli (coord.), simona.tondelli@unibo.it

**Fiuli Venezia Giulia:** Sandro Fabbro

**Lazio:** Chiara Ravagnan (coord.), chiara.ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.

**Liguria:** Franca Balletti (coord.), francaballetti@libero.it

**Lombardia:** Iginio Rossi (coord.), iginio.rossi@inu.it

**Marche:** Roberta Angelini (coord.), robyarch@hotmail.com, Vitali G.

**Piemonte:** Silvia Saccomani (coord.), silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it, La Riccia L.

**Puglia:** Giuseppe Milano e Giovanna Mangialardi (coord.), ingegneregiossepemilano@gmail.com, giovanna.mangialardi@poliba.it, Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O., Spadafina G.

**Sardegna:** Roberto Barracu (coord.)

**Sicilia:** Giuseppe Trombino

**Toscana:** Leonardo Rignanese (coord.), leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F., Nespolo L.

**Trentino:** Giovanna Ulrici

**Umbria:** Beniamino Murgante (coord.), murgante@gmail.com

**Veneto:** Matteo Basso (coord.), mbasso@iuav.it



Associato all'Unione  
Stampa Periodica Italiana

Registrazione presso il Tribunale della  
stampa di Roma, n.122/1997

**Editore**

INU Edizioni  
Iscr. Tribunale di Roma n. 3563/1995;  
Roc n. 3915/2001;  
Iscr. Cciaa di Roma n. 814190.  
Direttore responsabile: Francesco Sbetti

**Consiglio di amministrazione  
di INU Edizioni**

F. Sbetti (presidente),  
G. Cristoforetti (consigliere),  
D. Di Ludovico (consigliere),  
D. Passarelli (consigliere),  
L. Pogliani (consigliera),  
S. Vecchietti (consigliera).

**Servizio abbonamenti**

Monica Belli  
Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e  
pubblicità**

Inu Edizioni srl  
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma  
Tel. 06 68134341 / 335-5487645  
<http://www.inuedizioni.com>

## APERTURE

### 5 **Una scomoda verità**

Carolina Giaimo

## SI DISCUTE

### 6 **Roma al futuro: priorità e progetti dell'azione amministrativa**

Ornella Segnalini

## IL PUNTO

### 9 **Alla ricerca di un corretto registro per la riforma urbanistica**

Michele Talia

## FOCUS

### POLITICHE ABITATIVE NELLE GRANDI CITTÀ ITALIANE

a cura di Ignazio Vinci

#### 11 **Le politiche abitative nelle grandi città italiane: un'introduzione**

Ignazio Vinci

#### 14 **Milano, un laboratorio di politiche per la casa sociale?**

Laura Pogliani

#### 19 **Le politiche abitative a Genova. Tra interventi straordinari e gestione dell'ordinario**

Giampiero Lombardini

#### 26 **Abitare Firenze: tracce di una biografia urbana**

Francesco Alberti, Chiara Agnoletti

#### 32 **Flussi paralleli di azione nelle politiche abitative a Bari**

Carla Tedesco

#### 37 **I luoghi e le traiettorie delle politiche abitative a Palermo**

Ignazio Vinci

## INU 90 PODCAST

### MEMORIE DEL TERRITORIO E DEGLI URBANISTI

a cura di Carolina Giaimo

#### 43 **Plinio Marconi e i borghi e centri di servizio della riforma agraria in Puglia**

Lorenzo Pietropaolo

#### 46 **Il Piano regolatore di Ridolfi e Frankl per Terni. 1955-62**

Aldo Tarquini

## MOSAICO ITALIA

### Aggiornare il Piano regolatore di Roma

a cura di Domenico Cecchini, Inu Lazio

- 49 Perché aggiornare il Piano regolatore di Roma**  
Domenico Cecchini
- 52 La rete ecologica e le proposte di una strategia per il sistema ambientale dell'area romana**  
Daniel Modigliani, Romina D'Ascanio
- 56 La rete dei tram e il Pums di Roma**  
Stefano Giovenali
- 58 Centralità locali e città della prossimità**  
Patrizia Ricci, Elena Andreoni
- 61 Le Norme tecniche di attuazione**  
Daniele Iacovone, Enrico Lorusso, Gianpaolo Messina, Marco Tamburini

### Piemonte e Valle d'Aosta. L'abitare post-pandemia - Parte II

a cura di Silvia Saccomani e Luigi La Riccia, Inu Piemonte e Valle d'Aosta

- 64 Ancora sull'abitare in Piemonte e in Valle d'Aosta oggi, a valle di due anni di Covid-19**  
Silvia Saccomani
- 65 Politiche regionali di welfare abitativo in Piemonte**  
Anna Palazzi
- 67 Abitare in Piemonte: dinamiche emergenti**  
Francesca Silvia Rota, Fiorenzo Ferlaino
- 69 La politica abitativa nel territorio del Verbano**  
Roberto Ripamonti
- 72 Post-Unlock. Per un abitare resiliente in Piemonte**  
Luigi La Riccia, Angioletta Voghera
- 75 Il patrimonio architettonico in abbandono come supporto per una nuova abitabilità del territorio alpino. Scenari post-pandemici per la Valle d'Aosta**  
Cristian Dallere, Roberto Dini, Matteo Tempestini
- 79 Al confine tra riqualificazione architettonica e rigenerazione urbana. Un'esperienza sul Quartiere Cogne di Aosta**  
Mauro Berta, Luca Caneparo

## INU COMMUNITY

### Urbanistica e cultura

a cura della Community Città creative e politiche culturali

- 83 Urbanistica e cultura: un rapporto antico e inscindibile**  
Vittorio Salmoni
- 84 I fondamentali dell'ISTAO: una breve ricognizione**  
Pietro Alessandrini
- 89 Il mio canto libero**  
Maria Francesca Merloni
- 90 La danza nello spazio urbano**  
Gigi Cristoforetti

### Accessibilità e inclusione sociale: il contributo delle università

a cura della Community Città accessibili a tutti

- 93 Venezia accessibile tra sperimentazioni ed eccezioni**  
Valeria Tatano, Rosaria Revellini
- 95 L'inclusione sociale come percorso culturale**  
Rita Vecchiattini
- 97 Accessibilità ambientale: esperienze di didattica e di ricerca dell'Università di Udine**  
Christina Conti
- 100 Autismo e ambiente urbano: il progetto di ricerca e sviluppo GAP REDUCE**  
Valentina Talu, Giulia Tola
- 102 Think Tank-inclusione e città storica: nuove forme di interlocuzione dentro e fuori il mondo accademico**  
Sebastiano Marconcini

## SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico

- 105 Progetti integrati di territorio e di paesaggio**  
Luana Di Lodovico, Annalisa Di Cristofaro
- 108 La sfida ambientalista tra reazione e rivoluzione**  
Giovanni Ottaviano
- 110 Piani attuativi e paesaggio: un'esperienza in Puglia**  
Pasquale Panebianco
- 113 Placemaker**  
Giorgia Arillotta

## RASSEGNA URBANISTICA

### Governance dei Gal e attivazione dal basso delle strategie di sviluppo dei territori rurali

a cura di Eligio Troisi e Michele Grimaldi

**115 Gruppi di azione locale e innovazione nelle strategie di sviluppo territoriale. L'esperienza del Gal Colline Salernitane**

Eligio Troisi, Michele Grimaldi, Giampiero Bruno

**117 Villaggi della tradizione/Petites Cités de Caractère. Un progetto di cooperazione transnazionale**

Isabelle Dickie Pont

**118 Il distretto agri-culturale nel territorio del Gal Metropoli Est**

Salvatore Tosi

**121 PAES.TUR. Il paesaggio del turismo sostenibile**

Giancarlo Pegoraro, Francesco Finotto, Marco Dal Monego

**123 Abitare il territorio: linee guida per lo sviluppo e la promozione dei borghi del Gal Partenio**

Maurizio Reveruzzi, Antonella Guerriero

**124 La sinergia dei Gal a supporto di una strategia di valorizzazione condivisa. Il progetto Orobikeando**

Gianluca Macchi, Massimo Bardea, Clara Spini

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Emanuela Coppola

**127 Progetto di ristrutturazione, ampliamento e rigenerazione delle aree portuali e retroportuali del porto di Civitanova Marche**

Paolo Viola

**130 Verso un approccio sperimentale per l'adattamento costiero del bacino adriatico**

Beatrice Gava, Matteo Faccin

**133 Il Piano di alienazione e valorizzazione come strumento strategico di gestione del patrimonio immobiliare pubblico al tempo del PNRR**

Elettra Malossi

**134 Il tessuto urbano in Francia**

Chiara Barattucci

## SPEAKERS' CORNER

**137 Anche del malus in questi bonus**

Aldo Perotti

## ASSOCIAZIONI

### ISOCARP

**140 Dalle città ricche a quelle 'in salute': la sfida del Congresso ISOCARP a Bruxelles**

Pietro Elisei

### Assurb

**141 Migrazione e inclusione nella politica dell'ECTP-CEU**

Markus Hedorfer

## LETTURE&LETTORI

**143 Sguardi plurali per raccontare Venezia**

Federico Camerin

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

**144 Patrimonio**

Chiara Devoti

**145 Cambiamenti climatici**

Francesco Musco



## FRONTIERE

Urbanpromo alcuni anni fa ha promosso, tra le sue iniziative, anche letture di libri affidate al coordinamento di Giuseppe De Luca. In periodo di pandemia ha deciso di dare seguito a quel tipo di eventi organizzandoli autonomamente online, così UrbanpromoLecture ha esordito con un primo ciclo nella primavera del 2021. L'idea è stata quella di legare le Letture alle pubblicazioni dell'INU: le riviste Urbanistica, Urbanistica Informazioni e Planum, la collana Accademia. La buona accoglienza della proposta culturale ha suggerito una nuova serie di 7 incontri, che inizieranno il 6 aprile e termineranno il 27 luglio 2022. Questa volta si è scelto un filo conduttore.

Col titolo Frontiere sono indicate letture su argomenti di confine che fertilizzano il campo disciplinare, cruciali per l'urbanistica contemporanea: Accessibilità, Prossimità, Comunicazione, Partecipazione, Comunità, Ecopoli, Frontiere. Come la serie precedente, anche questa prevede che si sviluppi una riflessione a più voci, con l'autore, sul tema posto dal libro/saggio scelto.

6 APRILE ore 18.00

### ACCESSIBILITÀ

a cura di  
**Paolo Galuzzi**  
(Urbanistica)

27 APRILE ore 18.00

### PROSSIMITÀ

a cura di  
**Carolina Giaimo**  
(Urbanistica Informazioni)

18 MAGGIO ore 18.00

### COMUNICAZIONE

a cura di  
**Giulia Fini**  
(Planum)

8 GIUGNO ore 18.00

### PARTECIPAZIONE

a cura di  
**Patrizia Gabellini**  
(Planum)

22 GIUGNO ore 18.00

### COMUNITÀ

a cura di  
**Paolo Galuzzi**  
(Urbanistica)

13 LUGLIO ore 18.00

### ECOPOLI

a cura di  
**Francesco Moccia**  
(Collana Accademia)

27 LUGLIO ore 18.00

### FRONTIERE

a cura di  
**Giuseppe De Luca**  
(Urbit)

Scopri come partecipare e rimani aggiornato, segui il QR code e le informazioni sul nostro sito:



[www.urbanpromo.it/info](http://www.urbanpromo.it/info)

## Una scomoda verità

Carolina Giaimo

Fatti non foste a viver come bruti,  
ma per seguir virtute e canoscenza.

(Dante Alighieri, *Divina Commedia*, Inferno XXVI, 119-120)

Ogni anno il 5 giugno si celebra la giornata mondiale dell'ambiente: l'edizione del 2022 festeggia il cinquantesimo anniversario di tale iniziativa, istituita dalle Nazioni Unite nel 1972, quando fu adottata la *Dichiarazione di Stoccolma* che definì i 26 principi sui diritti e le responsabilità dell'uomo in relazione all'ambiente. Un evento che ha segnato l'avvio del difficile dialogo tra paesi industrializzati e in via di sviluppo sul legame tra crescita economica, inquinamento dell'aria, dell'acqua e degli oceani e benessere delle persone sulla Terra. Dopo 50 anni, l'edizione 2022 si intitola *Only One Earth* a voler intendere che nella nostra galassia ci sono miliardi di pianeti ma solo una Terra.

Un monito? Certamente uno slogan inequivocabile che rappresenta un pressante richiamo alla presa di coscienza e alla responsabilità delle azioni dell'uomo di fronte all'emergenza climatica e ambientale.

Soltanto un mese dopo, il 3 luglio 2022, un imponente seracco di ghiaccio è crollato sulla Marmolada nei pressi di Punta Rocca: gli esperti spiegano che il crollo è stato causato dalle elevate temperature raggiunte nei giorni precedenti pari a +10°C in vetta (circa 3.340 metri di altitudine). Ci sorprende?

*An inconvenient truth* (Una scomoda verità) è il titolo del film-documentario diretto da Davis Guggenheim nel 2006, con protagonista l'ex vicepresidente degli Stati Uniti d'America, Al Gore, che affronta il problema del riscaldamento globale e dell'informazione legata ai cambiamenti climatici. Che si ritenga di apprezzare o meno il contenuto della pellicola, essa pone di fronte all'annosa questione della 'conoscenza' quale azione di comprensione e giustificazione di verità, fatti o informazioni, del metodo per raggiungerla e delle dirette implicazioni che essa intrattiene col potere.

Se, come ricorda Campos Venuti, anche in materia di città e territorio va "tenuto fermo il presupposto, non sempre scontato in Italia, che per governare bisogna innanzitutto conoscere" (Oliva 2010), non è più rinviabile l'acquisizione di alcune consapevolezze. E non soltanto all'interno del mondo politico-amministrativo, scientifico, tecnico o accademico ma anche fra la cittadinanza.

E per conseguire tale risultato è necessario attivare sia i saperi esperti, sia quel mondo creativo della cultura che sollecita il pensiero e la curiosità della conoscenza attraverso stimolazioni sensoriali multiple. In un recente volume, Niccolò Scaffai (2022) evoca con lucida chiarezza gli ostacoli che sembrano impedire, o quantomeno limitare, le narrazioni intorno alla crisi ambientale e si domanda se possediamo gli strumenti narrativi per descrivere a fondo lo spazio che abitiamo e la sua fragilità. Ma, ancor più, Scaffai si domanda se ci stia davvero a cuore avere tali strumenti. Riproponendo venti racconti di altrettanti

autori diacronicamente distribuiti sull'arco degli ultimi due secoli, argomenta circa il ruolo dell'uomo quale agente determinante decisivo della trasformazione del pianeta, da cui l'Antropocene (Crutzen 2000). Attorno a tali questioni *Urbanistica Informazioni* n. 303 propone un ciclo di rubriche che offrono diverse chiavi di lettura circa modi e forme di abitare la Terra. Il Focus a cura di Ignazio Vinci esplora le politiche abitative in alcune delle principali città italiane (Milano, Genova, Firenze, Bari, Palermo) evidenziando i diversi processi economico-sociali e politico-istituzionali cui sono correlate, mentre Inu 90 Podcast ripercorre, attraverso l'esperienza di Marconi, Ridolfi e Frankl, le forme rurali e urbane del progetto urbanistico. Mosaico Italia, oltre a delineare le buone ragioni per migliorare la qualità insediativa urbana aggiornando il Piano regolatore di Roma (a cura di D. Cecchini), propone uno sguardo sull'abitare post-pandemia in Piemonte e Valle d'Aosta (a cura di S. Saccomani e L. La Riccia).

Nella riflessione della Community "Città creative e politiche culturali", V. Salmoni evidenzia il rapporto antico e inscindibile fra urbanistica e cultura, accostando racconti assai diversi tra loro per approccio, comunicazione ed empatia, a rappresentare le polarità espressive e di contenuto che identificano lo spazio culturale in cui la Community agisce. Costruire maggiore consapevolezza su accessibilità e inclusione sociale è, invece, la strategia dell'attenzione attivata dalla Community "Città accessibili a tutti" grazie al contributo delle Università di Venezia, Genova, Udine, Sassari e del Politecnico di Milano.

Lo Spazio Giovani (a cura di L. Di Lodovico), affronta i temi di paesaggio, ambiente e territorio e Rassegna Urbanistica (a cura di E. Troisi e M. Grimaldi) narra esperienze di *governance* dei Gal attraverso l'attivazione dal basso delle strategie di sviluppo dei territori rurali.

Urbanistica, Società, Istituzioni (a cura di E. Coppola) raccoglie esperienze e riflessioni plurime; lo Speakers' Corner cristallizza le criticità complesse del metodo dei 'bonus' per fare rigenerazione e Letture&Lettori presenta un ciclo di tre opere per leggere Venezia.

A chiudere il senso della narrazione i lemmi 'patrimonio' e 'cambiamenti climatici', implementando Significante&Significati, ci ricordano ancora una volta che "le parole sono importanti" (Moretti 1989) perché conferiscono identità e strutturano la memoria. ■

### Riferimenti

Moretti N. (1989), *Palombella rossa*.

Oliva F. (a cura di), (2010), *Giuseppe Campos Venuti. Città senza cultura. Intervista sull'urbanistica*, Laterza, Roma-Bari.

Scaffai N. (2022), *Racconti del pianeta Terra*, Einaudi, Torino.

## Roma al futuro: priorità e progetti dell'azione amministrativa

Ornella Segnalini

*Urbanistica Informazioni riprende i dialoghi con gli amministratori dei capoluoghi metropolitani per comprendere quali prospettive si aprano per il governo di città caratterizzate da una vasta complessità di problematiche, anche in vista della nuova stagione della programmazione europea (Next generation EU), delle potenzialità offerte dal PNRR e in relazione alle sfide della sostenibilità. A Ornella Segnalini, Assessora ai Lavori Pubblici e alle Infrastrutture della nuova Giunta Capitolina del Sindaco Gualtieri, abbiamo sottoposto alcune domande.*

*Con quali politiche e secondo quali priorità ritiene di affrontare il tema della rigenerazione del patrimonio pubblico?*

*Quali indirizzi guideranno il rilancio dei sistemi della mobilità urbana e del trasporto pubblico su ferro e su gomma alla luce delle sfide della sostenibilità?*

*Quali strumenti e azioni intende attivare per affrontare una delle questioni centrali per le città, ovvero la qualità dello spazio pubblico?*

*A fronte del fatto che Roma, oltre ad essere una delle città più belle del mondo, mostri i segni evidenti di vulnerabilità che interessano diversi campi del sistema urbano, da quali urgenze intende cominciare?*

*Dopo cinque anni di governo a cinque stelle, Ornella Segnalini illustra i principali intendimenti della nuova agenda di governo per il futuro di Roma. (CG)*

Vorrei iniziare dalla visione futura della città, citando una notizia molto recente: Roma Capitale è tra le 100 città scelte dalla Commissione europea per partecipare al programma "Horizon Europe". Si tratta di una sfida davvero straordinaria, che persegue l'obiettivo di accelerare enormemente il passaggio nella direzione del Green Deal europeo, attraverso progetti intersettoriali che vanno verso città intelligenti e sostenibili, capaci di condurre alla neutralità climatica entro il 2030 e alle emissioni zero entro il 2050. Roma dovrà trasformarsi in una vera e propria *smart city*, a basso consumo di risorse, socialmente inclusiva, in un tempo relativamente breve. Il fatto che la Capitale abbia raccolto questa sfida europea testimonia certamente una sua reale volontà di cambiamento ma anche una rinnovata fiducia nelle proprie capacità, in forte controtendenza con atteggiamenti *nichilisti* del passato (anche recente). La call Horizon è solo la punta dell'iceberg: in gioco ci sono i grandi obiettivi del Giubileo 2025, dell'Expò 2030, del PNRR e altre enormi opportunità che potranno trasformare Roma in una città all'altezza delle altre grandi capitali europee.

E "fino a qui tutto bene" (per citare il film *L'odio* di Mathieu Kassovitz del 1995): ma non sarebbe realistico immaginare la strada da intraprendere come un percorso netto e sgombro di ostacoli. Il primo, e forse più difficile da gestire, credo che sia il modo in cui la nostra città è sospesa tra passato e presente, insieme al fatto che un'immagine nitida del suo futuro si mostri solo in alcune delle sue componenti 'straordinarie' (Giubileo, Expò, grandi eventi in genere) ma non riesca ancora a comporsi in un quadro complessivo per quanto dinamico. Le domande a cui dovremmo trovare una risposta sono: "Può la città di Roma trovare una sintesi tra passato e futuro? È possibile pensare al suo sviluppo senza dover restare bloccati al suo passato?"

Credo che non sia solo possibile ma anche indispensabile, in quanto se una città non riesce a rielaborare il suo passato, rivitalizzandolo e

anzi rendendolo motore di crescita, rischia di restare una città museo, che funziona male, che non evolve secondo modelli innovativi la cui adozione non è più rinviabile. Insomma, Roma ha bisogno di progettare ora il suo futuro, altrimenti sarà costretta a subirne uno progettato da altri e in funzione di altri. Le città contemporanee hanno bisogno di innovazioni tecnologiche, metodi digitali e reti di sistemi intelligenti, infrastrutture ottimizzate, logistica e spazi pubblici e privati vivibili ed ecologici. È possibile immaginare tutto questo a Roma? Mi ripeto: credo che non sia solo possibile ma anche indispensabile. Occorre lavorare con convinzione al superamento dell'approccio emergenziale alle problematiche che per troppo tempo è stato l'unica modalità per gestire una città che conta quasi 3 milioni di abitanti. Una città grandissima, ai cui bisogni deve far fronte una macchina amministrativa in sofferenza, con poche risorse, soprattutto umane a causa dei numerosi pensionamenti degli ultimi anni.

E per superare, fin dall'immediato, alcuni problemi strutturali quali il deficit di manutenzione stradale, a pochi giorni dal nostro insediamento, si è fatto ricorso ad una convenzione con Anas per la realizzazione di interventi urgenti di messa in sicurezza delle strade della città. Una metodologia che sarà implementata anche attraverso le risorse del Giubileo del 2025, per sistemare nell'arco di tre anni gran parte dei 700 km della grande viabilità, quella a maggior traffico per le funzioni di penetrazione e raccordo all'interno di una maglia viaria lunga oltre 7.000 km, superiore cioè alla rete autostradale in concessione.

L'approccio per far fronte a questa prima priorità è duplice: da un lato il ricorso all'Anas, dall'altro utilizzando massicce dotazioni finanziarie di bilancio e del Giubileo per promuovere specifici Accordi quadro per la manutenzione delle strade principali, municipali e per sistemare i marciapiedi. A metà luglio partiremo con i nuovi interventi nei quadranti nord-ovest e sud, investendo i primi 20 milioni di euro nella manutenzione profonda del corpo stradale.

La seconda importante priorità è l'efficientamento energetico del patrimonio scolastico, che conta oltre 1.200 edifici scolastici, con età variabile da 100 ai 20 anni, tutti bisognosi di cure. Con un budget complessivo di 392 milioni di euro, di cui 200 immediatamente disponibili ed altri 192 da fondi europei e di bilancio comunale, il nostro obiettivo consiste nell'abbassare i consumi energetici di circa 250-300 scuole. Nel mese di luglio 2022 sottoscriveremo il Contratto istituzionale di sviluppo (Cis) con il Ministro per il Sud che darà attuazione a questo ambizioso programma. Sempre in tema di patrimonio scolastico, stiamo puntando al consumo "zero" sperimentando alcuni interventi su un primo pacchetto pilota di 15 scuole. Un altrettanto numero di edifici scolastici a breve sarà utilizzato per creare le prime comunità energetiche della città.

In sostanza, stiamo esplorando le possibilità offerte dalle nuove tecnologie e dalla recente normativa in campo ambientale per trovarci pronti quando, nel 2024, dovremo sostituire l'attuale servizio di "gestione calore" con una modalità più efficiente che permetta di contenere i consumi energetici e, quindi, i relativi costi.

Dal punto di vista della messa in sicurezza e riqualificazione del patrimonio di edilizia scolastica, Roma Capitale ha partecipato al bando PNRR del Ministero dell'Istruzione, ottenendo al momento il finanziamento per la demolizione e ricostruzione di una scuola e quello per la messa in sicurezza di due mense. A breve si potrà conoscere l'esito del finanziamento richiesto per le 4 palestre scolastiche ammissibili e di quello, decisamente di importo più rilevante (37 di milioni di euro), destinato alla messa in sicurezza di n. 20 strutture tra nidi e scuole dell'infanzia.

In tema di efficientamento energetico non ci si ferma solo alle scuole, ma puntiamo anche al cospicuo patrimonio di edilizia residenziale pubblica. A questo obiettivo contribuisce, da un lato, il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA) con n. 3 progetti, finanziati dal MIMS, per un totale di 45 milioni di euro, dall'altro anche il fondo complementare al PNRR che la Regione Lazio per il momento ha reso disponibile per l'importo di circa 15 milioni di euro, destinati alla manutenzione straordinaria di un complesso Erp in zona Tiburtina (Municipio IV).

Ma per aggredire in modo massivo il problema, l'Assemblea capitolina ha da poco approvato una modifica allo statuto della società Risorse per Roma, interamente partecipata dal Comune, per permettere l'accesso ai bonus per le manutenzioni agevolate del patrimonio pubblico e recuperare il gap in termini di consumo energetico.

Ulteriore e significativa priorità della nostra azione amministrativa è la realizzazione di interventi finalizzati alla riqualificazione degli spazi e/o luoghi della città: in poche parole il caro tema della qualità urbana. Con questo spirito, sin dal mio insediamento, ho voluto lavorare alla costituzione di un comitato scientifico per la costruzione di un vero e proprio sistema di *urban management* gestionale, con elaborazione di linee guide per la progettazione dello spazio pubblico dirette a selezionare elementi di arredo e materiali specifici per il contesto di intervento o volte ad incoraggiare innovative soluzioni progettuali.

La soluzione è, quindi, favorire la qualità urbana con una programmazione ciclica e costante degli interventi, con lavori eseguiti a regola d'arte e compatibili con le esigenze dei luoghi della città.

In questa direzione vanno i 180 milioni di euro del PNRR che finanziano i tre Piani urbani integrati, promossi dall'Assessorato all'Urbanistica e la cui attuazione è in capo al Dipartimento Lavori pubblici, su territori particolarmente vulnerabili quali l'ambito di Santa Maria della Pietà (Municipio XIV), Tor Bella Monaca-Tor Vergata (Municipio

VI) e Corviale (Municipio XI), oggetto di annosi interventi attuativi mai del tutto completati a causa di decenni di bilanci in sofferenza e di investimenti a singhiozzo.

L'idea di rigenerazione urbana che ha guidato la scelta dei tre Piani integrati, deriva dall'esigenza di creare sinergie profonde tra l'azione di riqualificazione degli spazi esistenti e i processi di costruzione di comunità che, al contempo, rispondano agli obiettivi del PNRR.

E sempre nella direzione della qualità urbana sono previsti importanti interventi all'interno del programma del Giubileo, quale l'intera pedonalizzazione della vasta area tra Castel Sant'Angelo e San Pietro, il completamento del piano sampietrini, la riqualificazione degli spazi antistanti le chiese di periferia, i marciapiedi e le banchine fluviali del Tevere.

Ci muoviamo, insomma, nel solco di quella che dovrebbe essere la città resiliente, e cioè guardiamo all'intero sistema urbano cercando di non adeguarlo semplicemente al cambiamento ma programmando risposte che permettano alla città di resistere nel lungo periodo. Siamo consapevoli che la vulnerabilità dei territori e il peggioramento del comfort climatico siano i due fronti di intervento su cui occorre intervenire con urgenza. È questa l'altra grande sfida che il mio Assessorato ha intrapreso per Roma. È il grande tema dell'acqua, che non possiamo più eludere e che va affrontato su più fronti. Innanzi tutto dobbiamo ridurre le perdite della rete cittadina. A questo riguardo Acea, società partecipata di Roma Capitale, sta aggredendo il problema puntando alla sostituzione di circa 180 km di rete idrica ammalorata nei 15 Municipi, sia attraverso le risorse del proprio programma di investimenti triennale (circa 120 milioni) sia partecipando al bando MIMS per il contenimento della dispersione, dove ha chiesto un finanziamento di 70 milioni di euro. In secondo luogo, è ineludibile che l'approvvigionamento idrico della Capitale avvenga nella massima sicurezza. Non sono sufficienti in tal senso i 150 milioni di euro che il MIMS ha concesso ad Acea a valere sul PNRR, servono ulteriori e importanti risorse per permettere il raddoppio della galleria che preleva acqua dalle sorgenti del fiume Peschiera.

Da ultimo, Roma va anche protetta dall'acqua. Innanzi tutto, completando gli interventi già in atto sui grandi collettori fognari. In secondo luogo, realizzando sistemi di difesa a monte della città.

Un importante percorso partecipativo è in corso da parte dell'Autorità di bacino per l'Appennino centrale per la realizzazione del sistema di invasi sul fiume Paglia che avranno il duplice obiettivo; di proteggere dalle inondazioni del Tevere, dalla piana di Orte fino a Roma, e di raccogliere e conservare le acque del fiume Paglia per i periodi di siccità. Anello idrico, raddoppio della galleria del Peschiera, sistema di invasi del Paglia potrebbero essere tra gli obiettivi di resilienza che Roma si darà per concorrere all'assegnazione di Expò 2030.

Infine, vogliamo puntare ad un effettivo sviluppo della città in un'ottica non solo resiliente ma allo stesso tempo anche Smart. Introduremo, sempre in previsione di Expò 2030, la tecnologia "*Smart road*", con l'adeguamento dell'intera infrastruttura stradale in un ecosistema di servizi in grado di sostenere le nuove tecnologie per lo sviluppo della *smart mobility* per rendere più efficienti i flussi di traffico. Un percorso continuo di innovazione con nuovi servizi e nuovi prodotti capaci di migliorare la qualità della vita, anche attraverso un più attento coinvolgimento dei cittadini nei processi e un monitoraggio puntuale dei bisogni reali. La città, insomma, vista e gestita come uno spazio complesso in cui perseguire una migliore qualità della vita intesa in tutte le sue componenti, e con l'obiettivo, sempre presente, di una città del futuro con target ambiziosi quali quelli che la partecipazione ad "*Horizon Europe*" ci chiama a perseguire. ■

# SEMPLIFICAZIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

La pianificazione territoriale e urbanistica alla prova del PNRR

**16 luglio 2022 | L'Aquila**

Auditorium del Rettorato del Gran Sasso Science Institute  
Via Michele Jacobucci 2, 67100 L'Aquila

Obiettivo del convegno è quello di trarre, dalle più significative prassi di pianificazione recentemente sperimentate in diversi contesti territoriali, a partire da quella della ricostruzione post-sisma 2016 nel Centro Italia, gli indirizzi per la definizione di nuove forme di pianificazione sostenibile in termini di azione amministrativa e quindi di nuovi processi di governo del territorio. Aprire il dibattito su questo tema, in coincidenza con le fasi di messa a terra del PNRR, pone come centrali le questioni dell'adeguamento delle capacità cognitivo-progettuali alla domanda di piano e dell'innovazione in termini di semplificazione e proporzionalità dell'azione amministrativa, per un nuovo tipo di piano da ridefinire in forme diverse e non più semplicisticamente omologabili a modelli disciplinari precostituiti.

Un approccio innovativo di questo tipo può fornire alla richiesta di una legge quadro nazionale di riforma un solido e partecipato impianto di riferimento che, nella tradizione dell'Istituto, superi la dimensione disciplinare di tipo professionale, per coinvolgere istituzioni, associazioni, componenti economiche sociali e culturali del Paese.



Link alla diretta della conferenza:  
<https://www.facebook.com/InuUrbanistica>  
Se connessi da PC, digitare il link nella barra degli indirizzi URL,  
o scansionare il qr code con il proprio dispositivo mobile.  
Se si riscontrano problemi utilizzare il browser Google Chrome.

Segreteria organizzativa:  
Antonio Bocca, Valentina Ciuffreda, Luana Di Lodovico, Federico Eugeni

**9:00** | apertura convegno

**9:30** | introduce e coordina

**Roberto Mascarucci**  
Presidente INU Abruzzo e Molise

**9:45** | saluti

**Pierluigi Biondi**  
Sindaco dell'Aquila  
**Angelo Caruso**  
Presidente Provincia dell'Aquila  
**Marco Marsilio**  
Presidente Giunta Regione Abruzzo  
**Alessandra Faggian**  
Pro-Rettore Vicario GSSI

**10:10** | relazione

**Piero Properzi**  
Responsabile Ricerca INU

**10:30** | position paper

**Francesco Domenico Moccia (INU)**  
*I divari territoriali*  
**Stefano Stanghellini (INU)**  
*La rigenerazione urbana*  
**Simone Ombuen (INU)**  
*La transizione ecologica*

**11:30** | tavola rotonda

**Pierluigi Mantini**  
POLIMI, Ufficio giuridico Commissario Straordinario  
**Carlo Alberto Barbieri**  
INU, Esperto del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici  
**Romano Benini**  
Segreteria Tecnica PNC  
**Fabrizio Curcio**  
Capo Dipartimento Protezione Civile  
**Elisa Grande**  
Capo Dipartimento Casa Italia  
**Ugo Rossi**  
GSSI  
**Fabio Renzi**  
Segretario Generale SYMBOLA

**13:10** | conclude

**Giovanni Legnini**  
Commissario Straordinario Ricostruzione Sisma 2016

**14:00** | pausa pranzo

**15:00** | Forum *Una Governance Multilivello*

**Bruno Discepolo**  
Responsabile per l'Urbanistica nella Conferenza Stato-Regioni  
**Cristina Colletini**  
Soprintendente ABAP Abruzzo  
**Massimo Sargolini**  
UNICAM, Esperto PNC Commissario Straordinario  
**Marco Bussone**  
UNCCEM  
**Massimo Lanave**  
ANCI  
**Paolo Esposito**  
Direttore Agenzia di Coesione  
**Vincenzo Rivera**  
Direttore USR Abruzzo  
**Chiara Santoro**  
Ordine Architetti L'Aquila  
**Stefano Maria Cianciotta**  
Abruzzo Sviluppo

**18:00** | conclusioni

**Michele Talia**  
Presidente Nazionale INU



Commissario Straordinario  
Ricostruzione Sisma 2016  
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Ordine degli Architetti  
Ordine degli Architetti Pianificatori, Pasaggisti e Conservatori  
Della Provincia dell'Aquila

## Alla ricerca di un corretto registro per la riforma urbanistica

Michele Talia

In attesa di cimentarsi più concretamente con la scrittura di una proposta di *Legge di principi sul governo del territorio* che presenteremo al XXXI Congresso dell'Inu di Bologna (17-19 novembre 2022), credo sia opportuno interrogarsi nuovamente sull'utilità di questa iniziativa, e sulle caratteristiche che il nuovo testo dovrebbe acquisire al fine di contribuire efficacemente ad una discussione che si sta finalmente sviluppando nel Paese.

Quando, agli inizi del 2021, avevamo cominciato ad interrogarci sulla possibilità di impegnarci nel rilancio di quel processo di riforma a cui l'Istituto aveva ripetutamente lavorato nel corso della sua lunga storia, non ci nascondevamo la difficoltà di conseguire nel breve periodo risultati significativi, anche a causa dell'apparente isolamento nel quale le nostre considerazioni venivano declinate.

Muovendoci con difficoltà in una fase ormai terminale della legislatura, sapevamo che i tempi necessari per la discussione e, successivamente, per l'approvazione di un nuovo quadro normativo erano molto lunghi, e richiedevano per questo di mettere a punto una strategia a due velocità, che prevedeva di avviare una riflessione preliminare che avrebbe potuto concludersi solo successivamente, grazie al coinvolgimento delle Commissioni parlamentari e dei più importanti soggetti istituzionali.

In quello che avevamo definito il "cantiere della nuova legge di principi" (Talia 2021a) l'Inu si rassegnava a svolgere il ruolo, peraltro non inedito, di anticipatore quasi mai riconosciuto di innovazioni nelle procedure e nelle pratiche urbanistiche, ma nel volgere di pochi mesi lo scenario ha registrato una marcata trasformazione.

Nel novembre 2021 il Ministro Enrico Giovannini ha infatti nominato una Commissione di esperti (di cui fa parte lo stesso Presidente Onorario dell'Inu Stefano Stanghellini) con il compito, assai articolato, di elaborare proposte di riforma in materia di pianificazione del territorio e di standard urbanistici, nonché di riordino e modifica delle disposizioni contenute nel Testo unico dell'edilizia. Una prima anticipazione dei risultati del lavoro della Commissione dovrebbe essere disponibile già a settembre, con effetti sul dibattito politico-istituzionale che sono al momento imprevedibili, ma che ci impegniamo a seguire con la massima attenzione.

A fronte di questo rilevante cambiamento di scenario, il percorso che l'Istituto intende seguire nei prossimi mesi subirà alcune inevitabili modificazioni, ma soprattutto potrà trovare nelle posizioni assunte dalla Commissione ministeriale un importante terreno di confronto, che farà sì che le nostre proposte appariranno meno apodittiche e 'inaspettate'.

Al fine di predisporre un articolato che si distingua non solamente per la limpidezza della formulazione di nuove disposizioni sul governo del territorio in grado di riempire il vuoto normativo in materia di legislazione concorrente aperto dalla riforma del Titolo V della Costituzione, ma anche per la capacità di distinguere con chiarezza i principi dagli obiettivi e dai contenuti di una proposta legislativa che sappia superare le occasioni di conflitto tra lo Stato e le Regioni, si è ritenuto opportuno concepire una scrittura delle norme che operi 'per sottrazione', e che a partire da un'ampia disanima della materia privilegi una enunciazione essenziale e non soggetta ad equivoci.

Il metodo di lavoro che intendiamo proporre non si traduce evidentemente in un mero esercizio di stile. Al contrario, il programma che abbiamo varato nel Consiglio Direttivo Nazionale dell'Inu del 21 maggio 2022 ha previsto la costituzione di dieci gruppi di lavoro, affidati alla responsabilità di componenti della Giunta Esecutiva o di membri autorevoli dell'Istituto. I temi loro assegnati hanno riguardato in primo luogo l'individuazione delle condizioni di base per l'esercizio del governo del territorio, che la nuova legge dovrà prendere in esame:

- "definizione degli obiettivi e delle finalità del governo del territorio" (Michele Talia e Francesco Domenico Moccia);
- "esame del ruolo del sistema delle conoscenze e delle valutazioni nella pianificazione, e dei rapporti con la programmazione" (Carmen Giannino, Simone Ombuen);
- "individuazione delle forme della partecipazione alle scelte riguardanti la formazione e l'attuazione dei piani" (Raffaella Radoccia e Gilda Berruti).

In secondo luogo si è stabilito di analizzare gli effetti determinati dal recente ampliamento delle questioni assegnate alla pianificazione sul perimetro che si ritiene opportuno assegnare al governo del territorio, con un'enfasi riguardante in particolare:

- "il suolo e i servizi ecosistemici negli strumenti di pianificazione urbanistica" (Andrea Arcidiacono, Simona Tondelli);
- "i rapporti tra le pianificazioni differenziate (paesaggio, acque, porti, ...) e la pianificazione territoriale e urbanistica" (Carlo Gasparrini, Rosario Pavia).

Un terzo, fondamentale campo di approfondimento ha interessato poi il sistema di governo del territorio e le questioni attinenti la forma degli strumenti della pianificazione, nella convinzione che, soprattutto in questo caso, si dovrà tener conto dei possibili attriti nell'esercizio della potestà legislativa da parte rispettivamente dello Stato e delle Regioni. Più in particolare tale compito è stato assegnato a tre gruppi di lavoro, il cui mandato sta riguardando:

- “i contenuti e le basi giuridiche della pianificazione metropolitana e provinciale” (Valeria Lingua, Francesca Moraci);
- “la ridefinizione della forma e degli effetti giuridici del piano urbanistico comunale” (Carlo Alberto Barbieri, Patrizia Gabellini);
- “l’aggiornamento degli standard urbanistici” (Carolina Giaimo, Laura Ricci, Marichela Sepe).

Infine, il processo di elaborazione che abbiamo messo a punto ha previsto l’individuazione di alcune norme generali destinate a promuovere la collaborazione pubblico-privato, e a favorire la sperimentazione di strumenti innovativi di fiscalità urbana. Nel tentativo di consentire l’aggiornamento, il riordino e, ove possibile, il superamento delle numerose norme e delle sentenze costituzionali che nel corso degli anni si sono accavallate, si punta alla definizione di un quadro organico entro il quale inserire gli ordinamenti regionali, che rischierebbero al contrario di apparire quanto mai eterogenei e contraddittori. In tale prospettiva alcuni avanzamenti sembrano ormai maturi, e hanno ispirato la decisione di istituire due ulteriori gruppi di lavoro, che stanno approfondendo:

- “la disciplina della perequazione e delle compensazioni urbanistiche” (Paolo Galuzzi);
- “la disciplina degli accordi pubblico privato e del convenzionamento” (Stefano Stanghellini).

Il quadro che si va ormai delineando, grazie anche ai contributi preliminari che sono già stati elaborati da questi gruppi di lavoro, dovrebbe permetterci di identificare quei principi fondamentali del governo del territorio che intendiamo porre alla base dell’articolato che illustreremo in occasione del nostro XXXI Congresso. Attraverso quella operazione ‘di scavo’ che, come abbiamo visto, ci dovrebbe consentire di esporre sinteticamente e con trasparenza le nostre proposte, riteniamo di poter dimostrare che la disciplina urbanistica può ancora contribuire in modo decisivo alla attuazione dei principi costituzionali in materia di tutela del paesaggio, del patrimonio storico, dell’ambiente e della biodiversità anche nell’interesse delle future generazioni. Come si afferma con chiarezza nel “Manifesto per l’urbanistica”<sup>1</sup> predisposto recentemente da Inu Lombardia, il compito della nostra disciplina prevede di ricondurre competenze diverse e norme settoriali ad una coerente composizione unitaria, che costituisce “l’atto fondamentale di una società democratica, sia perché ne garantisce le condizioni materiali di sviluppo, sia perché ne tutela il patrimonio storico e culturale che è bene comune”.

Il recente appuntamento in cui è stato presentato il contributo di Inu Lombardia non è destinato a rappresentare una iniziativa isolata, e già il prossimo 16 luglio a L’Aquila l’Istituto ha organizzato un Convegno nazionale sul tema “Semplificazione e governo del territorio. La pianificazione territoriale e urbanistica alla prova del PNRR” in cui la proposta di una *Legge di principi* proverà a misurarsi con le sfide della semplificazione della azione amministrativa e della accelerazione dei processi decisionali.

Come abbiamo già avuto modo di osservare (Talia 2021b), il processo di riforma del governo del territorio che intendiamo promuovere rischia di incontrare sulla sua strada una disciplina urbanistica che non si presenta con le carte in regola. Laddove quest’ultima ha lungamente tollerato che le pratiche urbanistiche smarrissero progressivamente la propria efficacia, esiste il pericolo concreto che alcuni fondamentali strumenti di tutela dell’ambiente, del territorio e della stessa concorrenza tra le imprese che operano nel settore della trasformazione urbana e delle infrastrutture vengano messi a repentaglio, e che si faccia strada al tempo stesso la richiesta diffusa di iniziative estemporanee e poco meditate di riduzione degli elementi di complessità – e di tutela degli interessi collettivi – tanto alla scala nazionale, quanto a quella regionale. E questo quando è sempre più urgente “assumere la pluralità come un valore e non come un inciampo” (Pasqui 2018). È anche per questo motivo che la decisione di impegnare l’Istituto nella predisposizione di una nuova legge urbanistica può contribuire in misura significativa ad un rilancio della riforma del governo del territorio che sembrava destinata ormai da tempo (e ancora una volta) a rimanere ferma ai blocchi di partenza. ■

#### Note

1 In occasione del webinar “La nuova Legge urbanistica nazionale. La proposta di Inu Lombardia. Manifesto per l’Urbanistica e Principi generali per la riforma urbanistica nazionale” tenutosi il 16 giugno 2022, organizzato da Inu Lombardia.

#### Riferimenti

- Pasqui G. (2018), *La città, i saperi, le pratiche*, Donzelli, Roma, p. 117.
- Talia M. (2021a), “Il cantiere della nuova legge di principi sul governo del territorio”, *Urbanistica Informazioni*, no. 295, p. 8-9.
- Talia M. (2021b), “I tempi dell’urbanistica (e quelli del PNRR)”, *Urbanistica Informazioni*, no. 292, p. 6-7.

# POLITICHE ABITATIVE NELLE GRANDI CITTÀ ITALIANE

a cura di Ignazio Vinci

*Le politiche abitative in Italia sono il riflesso di diversi processi economico-sociali e politico-istituzionali, solo in parte analoghi ad altri paesi europei.*

*Nel contesto di un tendenziale disinvestimento sulle politiche pubbliche per la casa, negli ultimi tre decenni alcune iniziative nazionali hanno promosso vari strumenti per la rigenerazione del patrimonio abitativo pubblico esistente, da un lato, e per l'attivazione di modelli alternativi per la produzione e la gestione di alloggi sociali, dall'altro.*

*Con tali processi sullo sfondo, il Focus presenta una raccolta di casi riguardanti cinque città italiane che, da Nord a Sud, rappresentano contesti economico-sociali molto differenziati ed in cui la genesi delle politiche urbane degli ultimi anni si lega a condizioni politico-amministrative altrettanto eterogenee. Nella selezione dei casi, si è deciso di concentrarsi su alcune tra le maggiori città italiane, visto che è soprattutto in tali realtà che si concentrano irrisolte tensioni abitative e fenomeni di degrado e marginalità nei grandi quartieri pubblici. Al contempo, si è scelto di rappresentare diverse aree geografiche del paese, i cui divari regionali condizionano in maniera determinante anche le politiche abitative.*

## Le politiche abitative nelle grandi città italiane: un'introduzione

Ignazio Vinci

### Premessa

Nell'ultimo biennio la pandemia ha prodotto effetti rilevanti su varie dimensioni dell'abitare nelle grandi città italiane. Si pensi, solo per fare un esempio, al settore della mobilità, con l'emergere di nuove soluzioni di trasporto che hanno modificato la maniera di muoversi nello spazio urbano di ampie fasce di popolazione (Onsm 2021; Vinci 2022). O ancora l'organizzazione del lavoro nelle aree metropolitane, dove numerose imprese pubbliche e private hanno ripensato i tempi e la logistica delle loro attività<sup>1</sup>, con più ampie ricadute sull'organizzazione delle città che si potranno osservare già nei prossimi anni.

In altri campi, invece, i due anni appena trascorsi non sembrano avere impresso altrettanto rapidi processi di innovazione nelle pratiche di soggetti pubblici e privati, ma piuttosto l'acuirsi di criticità di sistema ed inerzie che già potevano osservarsi prima della pandemia. Tra questi vi è senza dubbio il settore dell'edilizia residenziale pubblica o sociale, e più in generale di tutte quelle politiche che dovrebbe dare soluzione al disagio abitativo nelle diverse forme in cui esso emerge nella città contemporanea. Le cause di questa resistenza al cambiamento sono numerose e tra loro interdipendenti, ma alcuni fattori sono chiaramente delineabili.

In primo luogo la complessità del sistema che ruota attorno alla fornitura di alloggi sociali in Italia, dipendente dall'azione di attori e dall'investimento di risorse economiche che non è facile mobilitare nel breve periodo, soprattutto dopo oltre un decennio di politiche di *austerità* che ne hanno limitato il raggio di

azione. In secondo luogo per la direzione intrapresa negli ultimi anni dalle politiche di sostegno al settore edilizio, concentrate sulla componente privata dello stock abitativo, attraverso un sistema di incentivi (i vari bonus accordati per gli interventi di ristrutturazione) che evidentemente offre maggiori garanzie per la finanza pubblica e di rientro degli investimenti sotto forma di gettito fiscale. Infine, non certo per rilevanza, la resistenza al cambiamento data dalla struttura propria del sistema residenziale in Italia (Filandri *et al.* 2020), caratterizzato come pochi altri in Europa dalla compresenza di una bassa percentuale di alloggi sociali e dalla prevalenza dell'abitazione in proprietà, fattori questi che irrigidiscono il mercato residenziale rendendolo più immune che altrove agli input delle politiche pubbliche.

### Le abitazioni in Italia: tendenze ed anomalie

La questione abitativa in Italia è dunque attraversata da diversi processi che ne definiscono i caratteri, del tutto peculiari, rispetto al più ampio contesto europeo ed internazionale: alcuni di questi sono di lungo periodo e si legano al cambiamento sociale e demografico nelle grandi aree urbane, così come al lento declino delle politiche di produzione di edilizia residenziale pubblica; altri stanno avendo una rapida accelerazione con le politiche di rilancio post-pandemia – tra cui il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) –, i cui effetti sono già visibili sul settore delle costruzioni ma non certo sulla condizione abitativa di larghe fasce della popolazione.

In letteratura (Allen *et al.* 2004; Baldini 2010; Baldini e Poggio 2014; Filandri *et al.* 2020) il sistema residenziale italiano è sovente descritto come un modello piuttosto eccentrico rispetto ad altri paesi europei, caratterizzato come detto dalla compresenza di oltre 30 milioni di abitazioni in proprietà (tra prime e seconde case) e da una quota piuttosto contenuta di abitazioni in affitto e di alloggi sociali, pari rispettivamente al 14% ed al 3,8% del totale (HE 2021). Quest'ultima dotazione – corrispondente a poco meno di un milione di alloggi – andrebbe in realtà valutata anche alla luce delle abitazioni indisponibili in quanto illegittimamente occupate o in condizioni di estremo degrado, cosa che rende ancor più complesso soddisfare la domanda dei nuclei familiari in attesa di un alloggio sociale<sup>2</sup>. La costruzione e la riqualificazione di alloggi sociali, peraltro, già in lenta decrescita da molti anni nel paese (Cittalia 2010; Federcasa 2015; Nomisma 2010), ha avuto una drastica contrazione con la pandemia, quando molti programmi di edilizia convenzionata hanno subito uno stop a causa del *lockdown* e delle difficoltà economiche delle imprese (HE 2021).

Questa condizione di oggettiva difficoltà per le politiche di housing sociale, che con rare eccezioni (Milano, Torino, Bologna) stentano ad incrementare la disponibilità di alloggi a basso costo nel paese, appare in contraddizione con alcune tendenze spontanee che si osservano nel più ampio contesto del mercato residenziale. Tra queste: (a) l'ininterrotta crescita degli alloggi privi di occupazione, che ammonterebbero ormai a quasi un quarto dell'intera dotazione residenziale<sup>3</sup>; (b) il declino dei prezzi delle abitazioni, ridotti di circa un terzo rispetto ai valori del 2009; (c) in parte quale conseguenza dei due precedenti fattori, il dinamismo del mercato immobiliare, con volumi di compravendita degli alloggi che – fatta eccezione per il 2020 – sono cresciuti di circa un terzo dal 2013<sup>4</sup>.

### **Il corso recente delle politiche abitative nazionali**

Stante la persistente questione abitativa che emerge in numerose città italiane, lo scenario tendenziale tracciato nel precedente paragrafo induce sentimenti contraddittori. Da un lato viene da chiedersi per quale ragione in un paese con un patrimonio residenziale così ingente sopravvivano forme così diffuse di disagio abitativo, non più limitate come un tempo ai nuclei familiari a basso reddito. Dall'altro, vi si scorge un potenziale per le future e diverse politiche per la casa, che una

strategia nazionale dovrebbe spingere verso un oculato mix tra soluzioni convenzionali, rivolte alla produzione di nuovi alloggi sociali, e meccanismi in grado di introdurre nel mercato delle locazioni almeno una parte dello stock residenziale inutilizzato (Vinci 2017).

Il corso delle politiche abitative in Italia negli ultimi anni ha avuto alcune aperture verso una strategia di questo tipo, con risultati che sono ancora poco rilevanti ed estremamente diversificati sul piano geografico.

Certamente un punto di svolta lo si deve far coincidere con il Piano Casa del 2008 (Cdp 2014), dove venivano indicati alcuni nuovi strumenti che oggi troviamo sperimentati in alcune regioni italiane: un maggiore coinvolgimento del partenariato pubblico-privato nella produzione di alloggi sociali, un'attenzione maggiore ai servizi abitativi oltre che alle abitazioni in senso stretto, ma anche una diversificazione dei beneficiari (ed aventi diritto) degli alloggi sociali, non più soltanto famiglie in condizioni di estremo disagio economico.

Da quel momento in poi, almeno nominalmente, si apre una fase in cui alle politiche condotte soprattutto negli anni novanta, incentrate sulla rigenerazione fisica e sociale dei quartieri pubblici degradati<sup>5</sup>, si affiancano nuove soluzioni abitative e scale di intervento ispirate al paradigma dell'housing sociale (Bronzini 2014; Czischke & van Bortel 2018; Ferri *et al.* 2019; Santangelo 2015; van Bortel *et al.* 2019). Ci riferiamo alla creazione di complessi residenziali in cui la dotazione di alloggi sociale non sia esclusiva ma parte di una offerta residenziale che si rivolge ad una pluralità di beneficiari e segmenti di mercato, affiancata da attività di servizio ed infrastrutture volte ad accrescerne l'integrazione con il tessuto urbano.

La leva più rilevante per tale strategie di rilancio dell'edilizia sociale in Italia si è rivelata la creazione del Fondo investimenti per l'abitare (Fia), lo strumento che ha consentito la creazione di numerosi altri fondi regionali e locali, assicurando risorse ad investitori e gestori del patrimonio immobiliare nel contesto di forte fragilità economica degli anni successivi alla crisi finanziaria del 2008. Lo stato dell'arte degli investimenti sostenuti dal Fia è in continua evoluzione anche in ragione dei rallentamenti nell'attuazione dei progetti determinati dalla crisi pandemica. Secondo Cassa depositi e prestiti (Cdp 2017), il fondo avrebbe finanziato circa 275 progetti di housing sociale, per un totale di circa 20.000 nuovi alloggi e 8.500 posti letto in residenze temporanee e studentesche.

La risposta alla pandemia attraverso il Recovery Plan ha significato anche ridare impulso ad alcuni temi ed iniziative, più o meno direttamente collegati alla questione abitativa, che avevano segnato il passo nell'agenda politica nazionale.

Ci si riferisce, in particolare, alla questione delle periferie, rilanciata nel 2016 attraverso il bando nazionale rivolto ai comuni capoluogo di provincia ed alle città metropolitane (detto anche "Piano Periferie") e che aveva condotto all'approvazione di 120 dossier progettuali per un valore complessivo di circa 3,8 miliardi di euro (Anci 2017). Le difficoltà attuative del Piano, la cui dotazione finanziaria è stata drasticamente ridimensionata nel 2018, è stata parzialmente sussidiata dal varo del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'abitare (PINQUA), iniziativa finanziata dal PNRR che ha consentito di recuperare parte delle progettualità provenienti dalle città<sup>6</sup>.

Nel quadro delle attenzioni riservate dal PNRR alle città (Testa 2021), molta attenzione destano tra gli osservatori anche i Programmi urbani integrati (Pui) per le 14 Città metropolitane, una scala di intervento che in diversi contesti italiani (si pensi a Milano, ma anche a Firenze, Napoli, Catania) appare ineludibile per affrontare in maniera appropriata i temi del disagio abitativo. Da poche settimane conosciamo i contenuti dei 31 dossier progettuali dei Pui promossi dalle città metropolitane, che dovrebbero condurre ad un investimento complessivo di 2,7 miliardi di euro ed una concentrazione di risorse senza precedenti in alcune aree urbane, soprattutto del Centro-Sud (Roma, Napoli, Messina).

### **Verso nuovi paradigmi e modelli organizzativi**

Queste recenti politiche per le periferie denotano alcune interessanti transizioni nella maniera in cui la questione del disagio abitativo e della marginalità geografica viene trattata sul piano progettuale. In primo luogo si osserva, di certo sollecitata da nuove priorità di investimento che guardano alla sostenibilità in tutte le sue complesse sfaccettature, una diversificazione degli oggetti posti sotto attenzione da parte delle città, ed anche a combinazioni tra tematiche progettuali piuttosto inesplorate nella tradizione delle politiche urbanistiche italiane.

L'oggetto più ricorrente delle politiche di rigenerazione urbana in Italia – cioè il quartiere di edilizia residenziale pubblica – non scompare dalle attenzioni dei *policy-maker*,

ma piuttosto viene inglobato in una prospettiva di cambiamento che si propone di incidere su altre risorse e/o ostacoli verso la riduzione delle forme di marginalità territoriale: l'accessibilità attraverso reti e servizi di mobilità sostenibile, ad esempio, o la rimozione dei rischi ambientali attraverso approcci *nature-based* e la valorizzazione delle reti ecologiche. Ancora la dimensione del quartiere tradizionale è superata nell'attenzione riposta alle periferie metropolitane a bassa densità e la città policentrica, così come agli interstizi degradati tra gli spazi della produzione cui il declino industriale e la crisi economica non hanno saputo attribuire altre funzioni urbane. La dimensione del quartiere, d'altro canto, rimane lo sfondo di tentativi di innovazione riguardante lo spazio pubblico, anche se in molti casi (soprattutto al Sud) aventi per oggetto la realizzazione di infrastrutture essenziali per la vita sociale e culturale degli abitanti (dalle scuole agli impianti sportivi) che i governi locali avrebbero dovuto garantire attraverso politiche ordinarie.

Questa diversa prospettiva sulle condizioni di contesto del disagio abitativo appare forse il tratto distintivo della nuova stagione di politiche abitative nelle città italiane. Accanto a ciò, sembra emergere una precisa presa di coscienza di come siano necessarie altre scale di intervento per attaccare la questione abitativa, quali la dimensione metropolitana, che finalmente attraverso le politiche di coesione (PON Metro) ed il PNRR sono state poste al centro dell'agenda politica nazionale.

## Ragioni e struttura di questa raccolta di casi

Con tali processi di cambiamento sullo sfondo, la raccolta di casi di studio che segue questa introduzione intende offrire uno spaccato delle direzioni che le politiche abitative hanno intrapreso in alcune grandi città italiane. Si tratta di descrizioni che interessano cinque realtà urbane (Milano, Genova, Firenze, Bari, Palermo) con traiettorie di sviluppo molto differenziate ed in cui la genesi delle politiche urbane degli ultimi anni si lega a peculiari condizioni sociali e politico-amministrative.

Nel rimandare ai saggi dei colleghi è opportuno richiamare alcune scelte metodologiche che hanno determinato la selezione dei casi di studio. Da un lato la scelta di concentrarsi sulle grandi città, motivata dal fatto che è soprattutto in tali contesti che si concentrano irrisolte tensioni abitative, spesso accompagnate da grandi quartieri pubblici

in condizioni di degrado e marginalità, ma anche mercati residenziali più ampi e complessi, che offrono maggiori spazi di manovra per diversificare le politiche abitative. Dall'altro la scelta di rappresentare, da Nord a Sud, diverse aree geografiche del paese, all'interno del quale i divari regionali condizionano in maniera determinante anche le politiche abitative, influenzate come sono dalle capacità istituzionali dei governi locali e dal tessuto di operatori economici e sociali con cui questi si interfacciano.

In definitiva, benché le politiche pubbliche per la casa in Italia siano state il riflesso di una spinta alla ricomposizione sociale del paese, promuovendo approcci e strumenti univoci nelle varie regioni italiane, si osserva anche una crescente diversificazione delle soluzioni alla questione abitativa. Questa raccolta di casi ha, tra i suoi obiettivi, quello di avviare una riflessione in questo senso. ■

## Note

1 Si vedano in particolare i dati sul fenomeno periodicamente raccolti dall'Osservatorio smart working del Politecnico di Milano (<https://www.osservatori.net/it/ricerche/osservatori-attivi/smart-working>).

2 Sulla base di varie fonti, il numero delle richieste di alloggi popolari in essere oscillano tra le 600-650 mila indicate da Federcasa e le 320 mila indicate dal Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

3 L'ultimo censimento Istat (2011) quantifica in 7 milioni di unità gli alloggi non occupati, corrispondente al 23% del totale (31 milioni).

4 È in questo contesto che si inserisce il boom degli investimenti nell'edilizia residenziale avvenuto nel 2021, secondo alcune stime (Ance 2022) in crescita del 21,8% rispetto all'anno precedente, di cui il 12% nella produzione di nuove abitazioni.

5 Si veda per questa stagione, tra gli altri: Avarello e Ricci (2000); Ombuen, Ricci e Segnalini (2000); Karrer, Moscato e Ricci (1998).

6 La call promossa dal PINQUA ha condotto all'approvazione di 159 proposte di progetti di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentate da Regioni, Comuni e Città metropolitane per un valore complessivo di 2,82 miliardi di euro.

## Riferimenti

Allen J., Barlow J., Leal J., Maloutas T., Padovani L. (eds.) (2004), *Housing and welfare in Southern Europe*, Blackwell, London.

Ance - Associazione nazionale costruttori edili (2022), Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni, a cura della Direzione Affari Economici, Finanza e Centro Studi dell'Ance, Roma, febbraio 2022.

Anci - Associazione nazionale comuni italiani (2017), *Rigenerazione urbana: un progetto per l'Italia*, mimeo, Roma.

Avarello P., Ricci M. (a cura di) (2000), *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche*

*integrate di sviluppo urbano*, INU Edizioni, Roma.

Baldini M. (2010), *La casa degli italiani*, Il Mulino, Bologna.

Baldini M., Poggio T. (2014) "The Italian housing system and the global financial crisis", *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 29(2), p. 317-334.

Bronzini M. (2014), *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma.

Cdp - Cassa depositi e prestiti (2014), *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Roma.

Cdp - Cassa depositi e prestiti (2017), *Housing Sociale. Stato attuale in Italia e nei principali Paesi europei*, mimeo, Torino.

Cittalia (2010), *L'abitare sociale*, Fondazione Anci Ricerche, Roma.

Czischke D., van Bortel G. (2018), "An exploration of concepts and policies on affordable housing in England, Italy, Poland and the Netherlands", *Journal of Housing and the Built Environment*, p. 1-21.

Federcasa (2015), *L'Edilizia residenziale pubblica*. Roma.

Ferri G., Pogliani L., Rizzica C. (2019), "Towards a collaborative way of living: innovating social and affordable housing in Italy", in G. van Bortel et al. (eds.), *Affordable housing governance and finance: Innovations, partnerships and comparative perspectives*, Routledge, London-New York, p. 59-86.

Filandri M., Olgner M., Semi G. (2020), *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino, Bologna.

HE - Housing Europe (2021), *The State of Housing in Europe*, Brussels.

Karrer F., Moscato M., Ricci M. (1998), *Il rinnovo urbano. Programmi integrati, di riqualificazione e di recupero urbano: valutazioni e prospettive*, Carocci, Roma.

Nomisma (2010), *La condizione abitativa in Italia*, Roma.

Omi - Osservatorio mercato immobiliare (2022), *Rapporto Immobiliare 2022: il settore residenziale*, Agenzia delle Entrate, Roma.

Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (2000), *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Onsm - Osservatorio nazionale sharing mobility (2021), *5° Rapporto nazionale sulla sharing mobility*, Fondazione per lo sviluppo sostenibile, Roma.

Santangelo S. (2015), *Edilizia sociale e urbanistica. La difficile transizione dalla casa all'abitare*, Carocci, Roma.

Testa P. (2021), "Le città alla sfida del PNRR", *Urbanistica Informazioni*, no. 300, p. 106-108.

van Bortel G., Gruis V. (2019), "Innovative arrangements between public and private actors in affordable housing provision: examples from Austria, England and Italy", *Urban Science*, vol. 3, 52, p. 1-14.

Vinci I. (2017), "La riarticolazione delle politiche abitative in Italia: processi, soggetti, forme di territorializzazione", *Territorio*, no. 80, p. 125-133

Vinci I. (2022), "Governare la mobilità condivisa nella città contemporanea: limiti e possibilità per le politiche pubbliche", in Urban@it, *Mobilità & città: verso la post-car city*, il Mulino, Bologna (in corso di stampa).

## Milano, un laboratorio di politiche per la casa sociale?

Laura Pogliani

*A Milano la leva immobiliare sta producendo significativi cambiamenti non solo nella trasformazione di ampie porzioni della città ma anche nell'affermazione di nuovi modelli abitativi. Ponendo particolare attenzione all'emersione di nuove forme di collaborazione pubblico-privato nella realizzazione degli insediamenti di housing sociale, l'articolo offre una panoramica su alcune recenti realizzazioni, incluse alcune politiche di scala metropolitana.*

Negli ultimi venti anni Milano ha sperimentato nuovi modelli di politiche e progetti per l'abitare, nuove modalità di finanziamento per la residenza sociale e ha ampliato numero e tipo di attori coinvolti. La città è andata così accreditandosi non solo come protagonista vivace del processo di trasformazione urbana che ha investito il paese, a diversa intensità, ma anche come laboratorio di riferimento per le politiche regionali e nazionali. Occorre tuttavia considerarne il profilo particolare, l'attrattiva rilevata dagli investitori immobiliari di tipo anche 'sociale' e la presenza di un terzo settore (*no profit* e *limited profit*) piuttosto dinamico, che la rendono un caso atipico, pur se molto interessante, se confrontata con altri contesti urbani lombardi o nazionali.

Uno sguardo attento alle dinamiche dell'edilizia sociale milanese potrebbe registrare almeno tre direzioni di innovazione. La prima riguarda l'approccio progettuale, progressivamente caratterizzato dalla forma concertativa, che ha permeato l'agire pubblico del governo locale e regionale in forme sempre più incisive (Gaeta 2021). La seconda concerne le innovazioni introdotte nelle pratiche, per superare la monofunzionalità residenziale in favore di una maggiore complessità di usi e ibridazione di forme. Infine, una terza innovazione si registra in alcune modifiche regolamentari che hanno anticipato il quadro normativo nazionale, cercando di combinare tipologie diverse di edilizia sociale a cui far corrispondere anche attori diversi.

Nei paragrafi successivi l'articolo incrocia queste tre direzioni di innovazione con lo sviluppo dei percorsi di pianificazione e di attuazione delle scelte. Il primo paragrafo rileva il ruolo crescente delle forme negoziali; il secondo paragrafo racconta il protagonismo

dei nuovi soggetti nell'individuazione e realizzazione delle molteplici tipologie di Edilizia residenziale sociale (Ers); il terzo paragrafo sottolinea il ruolo della pianificazione urbanistica nel disegno di regole coerenti di compartecipazione pubblico privata per la produzione di abitare sociale e l'ultimo paragrafo prova a trarre l'obiettivo di sostenere l'affitto *affordable* in una dimensione metropolitana.

### L'avvio delle pratiche concertative

La prima fase delle politiche abitative milanesi a cui possiamo attribuire un carattere sperimentale risale alla seconda metà degli anni '90 quando vengono avviati i programmi finanziati con i fondi straordinari e attivati i primi processi negoziali (Arcidiacono e Pogliani 2011). I cinque Programmi di riqualificazione urbana (Pru), approvati con finanziamenti del Ministero dei Lavori Pubblici nel 1997 ed estesi su una superficie complessiva di 163 ha, per una Superficie lorda totale di 700.000 mq, di cui il 60% per residenza, sono finalizzati alla riqualificazione di ambiti urbani degradati, sottoutilizzati o dismessi, da realizzare attraverso il concorso di risorse pubbliche e private; il recupero edilizio e funzionale delle aree; la realizzazione di opere pubbliche, ivi compresa l'edilizia residenziale sovvenzionata, finanziata con contributi pubblici (80 milioni, pari ad un decimo degli investimenti complessivi). Le procedure concertative diventano protagoniste nella stagione dei Programmi integrati di intervento (Pii) (Cognetti e Gaeta 2011) e segnano la volontà di 'riportare la residenza in città', per contrastare il fenomeno dell'apparentemente inarrestabile esodo metropolitano e garantire la migliore redditività dei suoli edificabili nella fase di crescita

dei valori immobiliari. Negli oltre 130 Pii attuati una quota irrisoria pari a 1,4 % della produzione residenziale totale è riservata alla residenza pubblica; solo poche aree di maggiori dimensioni e rilevanza strategica (tra cui Santa Giulia-Rogoredo, ex Marelli-Adriano, Cascina Merlata) prevedono edilizia convenzionata (Fig.1), mentre tutti gli altri interventi, numerosi e diffusi, prediligono la vendita, assecondando così la fase decisamente espansiva del mercato immobiliare e rivelando la natura prettamente privatistica di questi interventi (a dispetto delle strategie enunciate).

Entrambe le tipologie di programmi contengono le prime innovazioni nel campo dell'offerta residenziale a costo accessibile, che contribuiranno alla innovazione legislativa. Nei Pru, gli interventi di edilizia residenziale pubblica vengono riconosciuti come 'opere pubbliche aggiuntive', mentre i Pii introducono la nuova categoria degli 'standard di qualità', in cui è ricompresa l'edilizia di interesse sociale, che la Legge regionale di governo del territorio (Lr 12/2005) farà propria a distanza di pochi anni.

Nel frattempo, attraverso il Piano per la Casa 2007, Milano esplora le possibilità di riqualificare il patrimonio Erp in partnership con soggetti privati (un caso significativo è costituito dal quartiere Stadera), e reperisce fondi nazionali e regionali a sostegno dei Contratti di quartiere, per interventi localizzati in alcuni ambiti di edilizia pubblica in grave stato di degrado e affollamento. Del resto, il patrimonio storico di casa popolare a Milano vanta oltre 170 quartieri realizzati nell'arco di un secolo: una risorsa notevole nel campo del welfare e una testimonianza importante sul fronte della ricerca tipologica e della costruzione di un'identità collettiva (Pugliese 2005; Infussi 2011).

### Anticipare l'Ers con nuovi soggetti e percorsi

Una seconda stagione di politiche abitative milanesi anticipa i contenuti innovativi in materia di Ers (destinata principalmente alla cosiddetta 'fascia grigia' di popolazione) che diventeranno norma e prassi nazionale a partire dal Decreto del Ministero delle Infrastrutture 146/2008 e del successivo Piano Casa Nazionale, con relativi Fondi immobiliari.

L'Amministrazione Comunale avvia fin dal 2005 un programma per l'Ers che consente l'ingresso a nuovi soggetti – sia non profit che for profit – in affiancamento agli attori che tradizionalmente partecipano al modello di

produzione di edilizia residenziale pubblica. Successivamente costituisce un fondo di investimenti (Fondo immobiliare Comune di Milano I) con Cassa Depositi e Prestiti, nel cui asset confluiscono beni pubblici da valorizzare. Il programma, sviluppato in due edizioni, è denominato "Abitare a Milano" 1 e 2 e prevede la realizzazione di 1.200 nuovi alloggi sociali (per edilizia convenzionata, agevolata e sovvenzionata) in otto aree, già di proprietà comunale, di modeste dimensioni e localizzazione periferica (da tempo vincolate a standard urbanistici, ma non attuate) che vengono concesse in diritto di superficie novantennale, tramite procedura ad evidenza pubblica. Parallelamente, si definisce un Accordo quadro di sviluppo territoriale (Aqst) per incrementare le quantità di edilizia sovvenzionata con risorse pubbliche, a copertura di circa l'80% del costo convenzionale (Fig. 2).

Altri tre interventi vengono realizzati da Fondazione housing sociale (Fhs), un organismo cui partecipano banche, assicurazioni, Cassa Depositi e Prestiti e Regione Lombardia, per investimenti in fondi etici destinati a realizzare case a prezzi accessibili anche in locazione, con una buona dotazione di servizi e attività differenti. Caratterizzati da *mixité* funzionale e sociale, gli interventi realizzati ammontano a circa 450 alloggi di cui il 10% destinato a edilizia sovvenzionata e abitazioni temporanee e sono affiancati da commercio al dettaglio, attrezzature pubbliche e assistenziali e aree verdi.

L'intensa attività di coordinamento delle

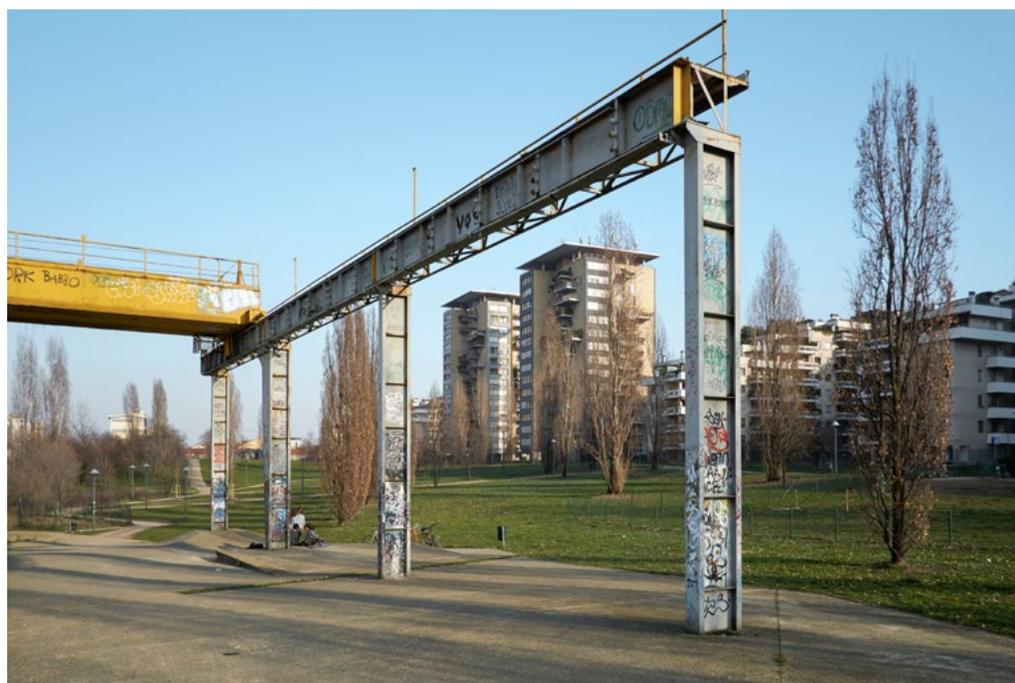
politiche in questa direzione consente all'Amministrazione di chiarire gli aspetti operativi e descrivere le diverse forme di Ers attraverso le quali operare negli anni successivi. Ne è testimonianza la Delibera di Consiglio Comunale n. 42/2010 che disciplina i "Criteri ed indirizzi per la disciplina degli accordi convenzionali nell'ambito dell'edilizia convenzionata - ordinaria e agevolata - con particolare riferimento ai prezzi di vendita, ai canoni di locazione e/o godimento d'uso e ai requisiti soggettivi per l'accesso all'edilizia residenziale convenzionata". Tuttavia, il sistema integrato dei fondi e i processi di finanziarizzazione delle operazioni, dipendenti da attese, seppure contenute, di redditività degli investimenti, per loro natura non possono rispondere al crescente fabbisogno, genuinamente sociale. In una città investita dal boom immobiliare che precede la crisi del 2008, debole risulta la capacità della regia pubblica di presidiare o orientare le politiche in questo campo.

Sotto il profilo quantitativo l'offerta di edilizia sociale appare modesta, se confrontata con lo stock residenziale pubblico. La città è infatti dotata di un patrimonio di case popolari che rappresentano quasi il 70% del totale di Città metropolitana e il 40% regionale. Si tratta di oltre 70.000 alloggi, in parte di proprietà e gestione di Regione Lombardia, che la esercita attraverso l'Azienda Aler, e in parte di proprietà e gestione del Comune, che si affida a Metropolitana Milanese (MM). I nuovi alloggi di social housing, realizzati a partire dal 2006, non raggiungono invece le 5.000

unità, nonostante le previsioni dell'ultimo quinquennio ne contengano altre 8.000 unità, a dimostrazione di un investimento forte in questa direzione praticato nell'ambito delle politiche pubbliche milanesi.

Se la dimensione quantitativa non rappresenta pertanto l'aspetto più rilevante degli interventi di social housing, l'indubbio interesse di queste esperienze si riconosce piuttosto nelle forme di compartecipazione pubblico/privato e di gestione sociale. A tale riguardo merita osservare che in alcuni interventi realizzati, grande rilievo è assegnato alla figura del "gestore sociale", soggetto *non profit* o *limited profit*, che cura in modo unitario sia gli aspetti di gestione tecnica, amministrativa e di manutenzione, sia quelli di gestione della comunità, facendo leva sul coinvolgimento dei residenti e del quartiere (Ferri 2011).

L'offerta abitativa nell'intervento di via Cenni (Fig. 3), finanziato dal Fondo immobiliare di Lombardia della Fondazione Housing Sociale, prevede case per le fasce molto deboli (più del 10% dei 122 alloggi totali è a canone sociale) e deboli (più del 30% è a canone moderato) integrate con altre tipologie di utenza (20% a canone convenzionato e 40% a canone convenzionato con patto di futura vendita). La Fondazione Housing Sociale affida, tramite gara, un programma di accompagnamento sociale alla cooperativa Dar=Casa, soggetto del terzo settore, da anni impegnata sul fronte dell'affiancamento dei futuri abitanti nella gestione sia del complesso abitativo che delle attività



Figg. 1-2. Da sinistra: Quartiere Adriano (foto di Francesco Secchi); Quartiere Zoia (Accordo quadro) (foto dell'autore)..



Fig. 3. Quartiere Cenni (Fhs) (foto dell'autore).

complementari (come le start up per giovani), anche in contesti difficili come quelli di quartieri pubblici esistenti. Alla stessa cooperativa è affidata la gestione sociale di un secondo intervento per 319 abitazioni ("Vivere vicini" in zona Barona) realizzato da un fondo immobiliare privato (Torre) con un cofinanziamento regionale per gli alloggi a canone sociale. Infine, il gestore sociale di un terzo intervento – Borgo Sostenibile di Figino, finanziato da Polaris Real Estate Sgr Spa, per 321 appartamenti, di cui il 10% a canone sociale – è la cooperativa Ferruccio Degradi, protagonista storico della cooperazione popolare milanese.

L'insieme di questi percorsi evidenzia una progressiva maturazione dei contenuti di *social innovation* nelle pratiche, che mostrano la capacità dei soggetti autonomi e del terzo settore di autorganizzazione e governo delle strutture abitative.

### L'innovazione attraverso la pianificazione

A partire dal 2011, la nuova amministrazione di centro sinistra apre una stagione diversa di pianificazione urbana insistendo sulla compartecipazione pubblico/privato nell'offerta di residenziale sociale in tutte le trasformazioni urbane, non soltanto periferiche. Obiettivo del nuovo Piano di governo del territorio (Pgt) approvato nel 2012 è ridimensionare la mera privatizzazione dell'incremento di valore dei suoli urbani, che si genera per effetto del piano, promuovendo al contrario politiche redistributive di welfare pubblico, all'interno delle quali la casa gioca un ruolo primario.

Nei 21 Ambiti di trasformazione urbana (Atu),

che investono le grandi aree dismesse, metà dell'edificabilità ammessa per funzioni residenziali è obbligatoriamente destinata a Ers, ivi compresa una quota di edilizia pubblica, mentre nel Tessuto urbano consolidato (Tuc) la quota prevista è pari ad almeno un terzo del totale residenziale.

Il Pgt considera uno spettro composito di regimi per l'Ers, che includono la vendita convenzionata, nella sola fattispecie di edilizia agevolata (più restrittiva), la locazione calmierata (a canone concordato e convenzionato) e la locazione sociale (edilizia pubblica). È ammessa la monetizzazione della quota pubblica per un valore proporzionale al ricavo garantito nella commutazione in alloggi a vendita convenzionata. Infine, è prevista anche una cessione di aree pari al 30% della superficie complessiva riservata a Ers. La logica incrementale del piano è chiaramente indirizzata a promuovere una sinergia tra risorse pubbliche e private nella costruzione di alloggi sociali. La progressiva formazione di un demanio comunale di aree (provenienti dalle cessioni di tutte le trasformazioni) e di acquisizione dei fondi (provenienti dai contributi privati che hanno monetizzato gli interventi Ers previsti ma non realizzati), costituiscono una sfida innovativa per garantire le condizioni urbanistiche più efficaci in risposta alla domanda sociale (Pogliani 2016).

La revisione del Pgt (approvato nel 2019) privilegia la densificazione dei tessuti centrali per favorire la rigenerazione ambientale nelle parti più esterne della città. Dichiarando l'inefficacia delle misure per l'Ers contenute nel piano vigente, il Pgt introduce una duplice strategia. Da un lato, sono previsti

trasferimenti volumetrici negli Ambiti di Rigenerazione ad elevata accessibilità con facoltà di aggiungere quote di Ers, che vengono diversamente declinate nei regimi di locazione (a canone moderato, concordato, convenzionato), con patto di futura vendita, residenze universitarie, co-housing in affitto. Dall'altro lato, la realizzazione di edilizia pubblica, comunque subordinata alla presenza di un effettivo finanziamento pubblico, è concentrata in aree già di proprietà comunale in origine destinate a servizi, la cui localizzazione frammentata e prevalentemente periferica costituisce però un limite evidente alle politiche di inclusione.

Nel complesso il nuovo Pgt prefigura una densificazione selettiva, i cui esiti quantitativi non sono preventivamente computabili, per le modalità di densificazione previste. La strategia agevola pertanto la realizzabilità degli interventi, ponendo in carico ai soggetti privati solo l'opzione di un'edilizia moderatamente sociale (con forti benefici nello scomputo degli oneri di urbanizzazione ammesso per le dotazioni pubbliche obbligatorie), e concentrando nelle aree di proprietà già pubblica le quote di Erp. Si tratta quindi di una soluzione che persegue una maggiore efficienza nella separazione dei percorsi tra pubblico e privato (Pogliani 2021) limitando pragmaticamente la capacità di risposta alla domanda di casa *affordable* (in affitto a prezzi ridotti).

Sul fronte delle trasformazioni, l'intervento più rilevante riguarda il riuso dei sette scali ferroviari, correlato al potenziamento del sistema ferroviario milanese (Pasqui 2017). L'Accordo di programma, avviato nella seconda metà degli anni '90 e sottoscritto nel 2017 tra Comune, Regione e Ferrovie dello Stato, prevede una trasformazione per ca. 674.000 mq di Superficie lorda (su un'area complessivamente pari a 110 ha) di cui il 30% destinato a residenza sociale e residenza convenzionata. Considerando che quest'ultima, di natura 'ordinaria', offre prezzi di poco inferiori al mercato, la residenza effettivamente sociale (per 2.600 alloggi) si distribuisce tra un 40% in locazione (a canone moderato e a canone sociale), mentre il resto è in regime di vendita agevolata.

Nel campo della residenza sociale, il protagonismo di Fhs è particolarmente incisivo, in continua crescita e consolidamento. Al 2022, i principali interventi distribuiti in tutta la città sono otto, per un totale di 2.687 alloggi, di cui quasi il 9% a canone sociale e per servizi residenziali, oltre la metà in locazione convenzionata, con canoni inferiori agli 80 €/mq annui.

## L'affitto affordable è un tema per la Città metropolitana

L'accessibilità dell'affitto è l'obiettivo individuato dalle politiche per la casa in questa ultima fase, per rispondere sia ad una domanda di abitare temporaneo, connessa alle caratteristiche del mercato del lavoro locale, che ad una più generale condizione di difficoltà della classe media a resistere in una città che vede il costo degli affitti in continua crescita (+13% del 2021 rispetto alla media nazionale di +3%).

Garantire un affitto adeguato diventa pertanto un tema centrale nel Documento di visione strategica, che accompagna l'Accordo degli scali ferroviari, e una costante nella narrazione praticata attorno ai temi del welfare negli ultimi anni. "Molti scali ferroviari sono prossimi ad aree critiche e a quartieri che presentano diversi problemi [...] La rigenerazione degli scali ferroviari deve essere in grado di contribuire al risarcimento sociale e spaziale di queste aree e di questi quartieri, producendo servizi, posti di lavoro e abitazioni che guardano innanzitutto ai più giovani e alle fasce svantaggiate della popolazione. [...] Per questo gli scali devono rivolgere particolare attenzione all'offerta abitativa per i più giovani, attraverso una quota consistente di residenze in affitto a prezzi accessibili e una percentuale rilevante di edilizia residenziale sociale" (Comune di Milano 2017: 35).

Ancora una volta, però, il focus delle politiche si concentra genericamente sull'affitto *affordable*, inteso in senso lato, insufficiente a soddisfare una domanda plurale, temporanea, per categorie vulnerabili e non garantite (Bricocoli e Sabatinelli 2019; Talia 2019), che richiede al contrario una convergenza di dispositivi e azioni commisurati al grado di complessità dei contesti territoriali, dei soggetti interessati, delle risorse coinvolte e, in misura ancora maggiore, la

capacità di elaborazione e investimento progettuale dell'attore pubblico (Fregolent e Pogliani 2018). A queste esigenze si riferisce un recentissimo studio curato da Nomisma (2022), con la collaborazione del Comune di Milano dal titolo "Milano Inclusiva. La produzione di case in locazione a costi accessibili" e promosso da Cdo Forum Edilizia, Confcooperative, Legacoop, Fondazione Welfare Ambrosiano, Redi Sgr, Fondazione Housing Sociale, con il sostegno di Fondazione Cariplo, Fondazione Ceur e la Ringhiera che sottolinea la necessità di rispondere a quella significativa componente della domanda sociale, fuori mercato, le cui condizioni reddituali arrivano a sostenere un canone compreso tra i 50-80€/mq/anno.

Tra le misure pensate per calmierare gli affitti, l'Agenzia per la casa Milano Abitare, un ente di iniziativa pubblica e capitale misto, sta rilanciando un'attività importante di intermediazione (fondo di garanzia, incentivi, gruppi di alloggi per uso temporaneo, integrazione di politiche di inclusione) che dovrebbe risultare efficace nella gestione delle situazioni di insolvenza e morosità, ma soprattutto nella costruzione di una logica di coordinamento intercomunale, per ampliare la rete di opportunità e di conoscenze a scala territoriale.

Del resto, in una dimensione naturalmente metropolitana come quella milanese, l'assenza di strategie abitative a scala vasta costituisce un freno alla costruzione di politiche eque ed efficaci (Arcidiacono *et al.* 2019). Finora il ruolo di Città metropolitana si è dimostrato eccessivamente cauto, e il Ptm approvato nel 2021 non contiene ancora un progetto di edilizia pubblica e sociale, nonostante la struttura territoriale organizzata per Poli e per Luoghi urbani della mobilità (Lum) potrebbe anticipare un criterio ragionevole di intervento. In questa prospettiva il contributo del soggetto metropolitano si

qualifica come un passo indispensabile per produrre quadri strategici d'insieme, definire reti di azioni, catalizzare risorse ed investimenti e coordinare forme innovative e integrative dell'abitare oltre ad attivare politiche di rigenerazione urbana non più occasionali, ma tali da produrre sinergie fra strumenti, attori e risorse (Paris e Pezzoni 2020; Paris e Pogliani 2022).

Le esperienze urbane più recenti partecipano al programma di "Reinventing Cities", veicolato nell'ambito della rete internazionale di città, denominata *C40 Cities Climate Leadership Group*, cui aderisce anche il Comune di Milano. Il programma consiste in un bando internazionale per promuovere progetti di rigenerazione ambientale e urbana su aree di proprietà pubblica inutilizzate o in stato di degrado. La cornice di requisiti generali fornita dal bando prevede che i progetti concorrenti si misurino con dieci sfide di sostenibilità, nel novero delle quali è incluso anche l'impatto sociale degli interventi proposti, valutato in relazione all'offerta di azioni inclusive, benefici sociali e impegno per la comunità. Oltre a questa cornice generale, ogni città può definire criteri, contenuti e priorità di intervento per le aree che decide di mettere a bando. Nel caso milanese, i nove siti coinvolti nelle prime due edizioni concluse (2017 e 2020) si estendono su oltre 40 ha. Tra i progetti, sono principalmente quattro a rispondere in modo coerente alla strategia di incremento dell'offerta abitativa di natura *affordable*, e in particolare due sono collocati sugli ex scali di Greco e Lambrate (già presenti nell'Accordo di programma) denominati "L'Innesto" (Fig. 5) e "Lambrate Streaming" (Fig. 4), mentre gli altri due si trovano nella zona est, a Crescenzago ("Green Between"), e all'ex Macello ("Aria") (Fig. 6). L'Innesto prevede un quartiere in grado di ospitare 21.000 mq (per 400 nuovi alloggi) di



Fig. 4. Lambrate Streaming, masterplan del progetto (fonte: Relazione tecnico descrittiva del progetto vincitore di Reinventing Cities).

housing sociale (60% in locazione e 40% in vendita convenzionata agevolata) e 300 posti letto per studenti, oltre a spazi di coworking. *Green Between* si caratterizza per una quota decisamente elevata di edilizia sociale in locazione (15.000 mq), analogamente a Lambrate Streaming, che presenta un'offerta di oltre 19.000 mq per edilizia sociale. Aria infine propone 60.000 mq. di Ers, cui si aggiungono altri 13.000 mq per studentato.

In un recente workshop organizzato dal Comune di Milano (maggio 2022) per lanciare la terza edizione di *Reinventing Cities*, che coinvolge altre sei siti per un totale di circa 5,5 ha, le questioni al centro della discussione hanno riguardato le modalità per favorire una maggiore accessibilità dei prezzi per l'affitto e l'esplorazione di soluzioni sperimentali per l'innovazione dei modelli economici e gestionali e modelli abitativi e funzionali. Se l'obiettivo annunciato è quello di incrementare significativamente la locazione *affordable* nelle proposte relative al prossimo bando, l'indagine sui meccanismi che possono garantire una redditività anche nel tempo agli investitori sembra concentrarsi prevalentemente sull'offerta di aree pubbliche a valore puramente simbolico (in diritto di superficie novantennale), su un equilibrio economico tra edilizia sociale ed edilizia libera e sulla dotazione di funzioni e servizi complementari all'abitare cui applicare possibili incentivi fiscali nelle fasi di gestione dei beni, che consentano un risparmio continuativo nelle prestazioni.

Gli spunti e suggerimenti offerti dal programma internazionale di *Reinventing Cities* possono contribuire alla ricerca di nuove sperimentazioni attorno al ridisegno di politiche

abitative non frammentate e settoriali, ma maggiormente coerenti con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e anche sociale. Merita infatti esplorare con cura le modalità per garantire affitti a prezzi contenuti, immaginando soluzioni flessibili nella costruzione e ibridazione dei volumi abitati, nel taglio degli alloggi, nella composizione dell'offerta di infrastrutture e servizi e perfino nell'innovazione tecnologica. ■

## Riferimenti

Arcidiacono A., Galuzzi P., Pogliani L., Vitillo P. (2019), "Abitare equo in un progetto ecologicamente orientato", *Urbanistica Informazioni*, no. 287-288, p. 21-23.

Arcidiacono A., Pogliani, L. (2011), *Milano al futuro. Riforma o crisi del governo urbano*, et al./Edizioni, Milano.

Bricocoli M., Sabatinelli S. (2019), "La casa come servizio. La casa come standard? Riflessioni da Milano, Lombardia", *Territorio*, no. 90, p.46-49.

Cognetti F., Gaeta L. (a cura di) (2011), "Milano, dieci anni di ordinaria pianificazione", *Urbanistica*, no. 145, p. 7-40.

Comune di Milano (2017). *Documento di Visione Strategica (DVS) Scali ferroviari*. Allegato U Accordo di Programma ai sensi dell'art.34, D.lgs.n.267/2000, per la trasformazione urbanistica delle aree ferroviarie dismesse, e in dismissione, site in comune di Milano, in correlazione con il potenziamento

del sistema ferroviario in ambito milanese, luglio [http://www.comune.milano.it/aree-tematiche/urbanistica-ed-edilizia/attuazione-pgt/scali-ferroviari-accordo-di-programma].

Ferri G. (a cura di) (2011), *Il gestore sociale. Amministrare gli immobili e gestire la comunità nei progetti di housing sociale*, Altraeconomia, Fondazione HS, Milano.

Fregolent L., Pogliani L. (2018), "Complessità e prospettive della questione abitativa contemporanea", *Urbanistica*, no. 162, p. 92-98.

Gaeta L. (2021), *Urbanistica contrattuale. Criteri, esperienze, precauzioni*, Franco Angeli, Milano.

Infussi F. (2011), *Dal recinto al territorio. Milano, esplorazioni nella città pubblica*, Mondadori, Milano.

Paris M., Pogliani L., (2022), "Premesse per il riscatto dalla marginalità. Residenza pubblica e politiche metropolitane milanesi", in A. Delera, E. Ginetti (a cura di), *Storie di quartieri pubblici. Progetti e sperimentazioni per valorizzare l'abitare*, Mimesis, Milano-Udine.

Paris M., Pezzoni N. (2020), "Rigenerare il territorio, disseminare le progettualità. La ricognizione delle opportunità di trasformazione della periferia Milanese", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 127, p. 48-71.

Pasqui G. (2017), "Scali ferroviari e urbanistica milanese", *Planum. The Journal of Urbanism*, no. 34, p. 1-24.

Pogliani L. (2016), "Sull'abitare sociale oggi. Piani e politiche nelle pratiche locali", *Archivio di Studi Urbani e regionali*, no. 116, p. 49-68.

Pogliani L. (2021), "Benessere e Abitare: al centro l'equità", in F. Moccia, M. Sepe, *Benessere e salute delle città contemporanee*, INU Edizioni, Roma, p. 253-272.

Pugliese R. (a cura di) (2005), *La casa popolare in Lombardia. 1903-2003*, Unicopli, Milano.

Talia M. (2019), "Governo del territorio e lotta alle disuguaglianze. Un nuovo modo di pensare al futuro", in Id. (a cura di) *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 9-20.



Figg. 5-6. Da sinistra: L'Innesto Scalo Greco; Aria\_ex Macello (fonte delle figure: Relazione tecnico descrittiva dei progetti vincitori di Reinventing Cities).

## Le politiche abitative a Genova. Tra interventi straordinari e gestione dell'ordinario

Giampiero Lombardini

*Nel contesto del processo di declino demografico che affligge la città da diversi decenni, e di un mercato immobiliare particolarmente conservativo nonostante l'eccesso di abitazioni inutilizzate, l'articolo ricostruisce alcune iniziative che stanno conducendo alla riqualificazione del patrimonio abitativo pubblico ereditato dal secolo scorso, nonché a sollecitare l'emersione di alcune prime forme innovative di housing sociale.*

### Le condizioni di contesto: le dinamiche socioeconomiche di Genova negli ultimi decenni

Sotto il profilo strettamente demografico, Genova è in declino di popolazione a partire dal dato registrato nel Censimento Istat 1971, anno che rappresenta il momento di picco del capoluogo ligure, che fece registrare allora una popolazione pari a 816.872 abitanti. Da quel momento la variazione annuale di popolazione ha fatto registrare continuamente tassi negativi, con un periodo particolarmente negativo collocato nel ventennio 1981-2001. Nel 2011 i residenti sono scesi sotto quota 600.000 per poi arrivare, nel 2020 a 566.000 abitanti. Nel periodo 2001-2011, quindi, pur registrandosi un andamento comunque decrescente, la città ha visto un rallentamento dei tassi negativi e si può parlare, in una certa misura, di un percorso di assestamento demografico.

A causa di queste evidenze, Genova è considerata, a livello nazionale e non solo, un caso emblematico e per molti aspetti anticipatore, di *shrinkage* urbano. Stando agli studi condotti su tale fenomeno (si veda ad esempio OECD 2012) resta fondamentale, in ciascun caso si consideri, valutare quale sia l'elemento interpretativo saliente alla base del cambiamento registrato: se in alcuni casi esso risulta l'esito di processi di suburbanizzazione metropolitana o regionale, più spesso è conseguenza (e allo stesso causa) della perdita di posti di lavoro e quindi di un cambiamento economico sotto il segno della crisi. In ambedue i casi gioca comunque un ruolo determinante la "globalizzazione" (Dicken 2003), che muovendo rapidamente capitali a livello globale, provoca repentine quanto

irreversibili crisi nelle economie locali. I cicli distrettuali e locali del prodotto si riducono e perdono interi settori produttivi o parte di essi. Inoltre, a queste dinamiche economiche esogene e quindi difficilmente controllabili dalle politiche locali, si accompagna il generale e continuo processo di terziarizzazione e smaterializzazione delle economie manifatturiere. Di norma, a livello occupazionale (e, per riflesso, a livello demografico nella componente legata all'attrattività di forza lavoro) gli occupati nei nuovi settori non riescono ad equilibrare quantitativamente le perdite registrate precedentemente nei settori del secondario produttivo. Risultano allora determinanti le capacità di innovazione e riconversione non solo economiche ma anche istituzionali. Genova ha vissuto proprio a partire dagli anni '70 una crisi profonda delle attività produttive in settori manifatturieri molto maturi, spesso localizzati a monte dei processi produttivi, interessando settori di base (siderurgia e petrolchimico in primo luogo) che ha determinato repentine quanto irreversibili crisi occupazionali, con effetti moltiplicativi (in negativo) su settori non di base (Scott and Storper 2003). In quanto legati a processi esogeni, le determinanti dello *shrinkage* fanno riferimento a diversi fattori, quasi tutti presenti nel caso genovese: transizione demografica, barriere fisiche all'espansione urbana e alto costo dei suoli, declino economico, de-industrializzazione, delocalizzazione. In questo senso, lo *shrinkage* genovese si è legato a complessi fenomeni di concentrazione e delocalizzazione di attività urbane, che però ha interessato selettivamente solo alcuni settori (quello manifatturiero ma non tutto). In altri casi gli stessi processi sono stati

alla base di una profonda riconversione della base economica urbana: le attività portuali hanno visto nello scalo genovese un'accresciuta polarità, le dinamiche globali del turismo hanno consentito alla città di ripensarsi, la ricerca di qualità ambientale ha anch'essa giocato un ruolo nel cambiamento urbano. D'altro verso, la storica presenza di comparti economici di punta (elettronica, nuove tecnologie) ha attirato verso il capoluogo ligure nuove imprese o consolidato alcune di quelle già presenti.

Dopo la precoce crisi che ha avuto il suo culmine negli anni Ottanta, nonostante il crollo derivante dalle grandi chiusure, Genova ha rimodulato la sua base economica su una dimensione inferiore, ma con una qualità complessiva delle produzioni che di fatto non si è deteriorata. Il Pil prodotto dall'area metropolitana è anzi aumentato e di fatto è ancora in aumento, al netto delle crisi temporanee (2007, 2012 e soprattutto il biennio pandemico 2020-2021). Nel caso genovese, oltre a queste dinamiche socioeconomiche, l'assetto spaziale e la conformazione fisica delle aree riveste un ruolo fondamentale. La scarsità di suolo urbanizzabile, l'alto valore aggiunto delle molte attività in competizione per posizionarsi a filo costa, e le difficili condizioni di accessibilità, hanno storicamente determinato un alto valore medio della rendita urbana. Questa, a sua volta, ha concorso in maniera decisiva alla formazione di un tessuto urbano ad alta densità e forte compattezza e, nel lungo periodo, al sovradimensionamento sia del patrimonio edilizio che degli spazi produttivi (per i quali gli alti valori della rendita ne hanno determinato una forte inelasticità rispetto alle prospettive di riconversione). L'*urban shrinkage* manifestatosi a partire dagli anni Settanta ha determinato, su tale situazione, la formazione di una città 'porosa', con diverse intensità d'uso in comparti urbani anche contigui, un generalizzato calo delle densità insediative (a parità di volume) e quindi la sottoutilizzazione del patrimonio abitativo e non-abitativo e l'abbandono di molti siti produttivi rimasti per decenni senza prospettive concrete di riconversione (Bobbio e Lombardini 2022; Lombardini *et al.* 2021).

### La casa a Genova: un breve profilo delle condizioni abitative

#### Il contesto urbanistico

Il Comune di Genova delimitato dagli attuali confini amministrativi è il risultato di una composizione imposta dall'alto negli anni '30, con l'operazione conosciuta come la

“Grande Genova”. L'accorpamento al nucleo urbano storico – ed al suo modesto spazio extra-urbano allora esistente – dei centri urbani minori storicamente formati in modo autonomo da Genova stessa, ha dato vita, fin dalle origini, ad un organismo urbano di natura policentrica, che ha conservato nel tempo tale natura. I centri del Ponente cittadino e quelli attestati sulla Val Polcevera hanno costituito i fulcri produttivo-industriali della città, spesso a partire da incipienti forme di protoindustrializzazione che si erano manifestate fin dalla seconda metà dell'800. L'industrializzazione del Ponente cittadino ha portato alla formazione di diversi quartieri operai (come accrescimento dei nuclei esistenti o come nuovi spazi urbani), inizialmente legati spazialmente e funzionalmente alle principali sedi di localizzazione degli impianti industriali, mentre nelle aree del Levante ha prevalso la funzione residenziale e in quelle centrali la specializzazione residenziale, commerciale e terziaria. Questo peculiare processo di urbanizzazione ha condotto alla costituzione non di una città a conformazione centro-periferica, ma ad un complesso sistema poli-nucleare accentuato peraltro dalla morfologia lineare indotta dalle stesse condizioni orografiche. In questo senso, si può affermare che Genova è città senza periferia, ma città di città con diverse (relativamente) modeste aree periferiche. Le difficili condizioni derivanti dalla morfologia naturale hanno poi compresso lo spazio urbano entro un territorio relativamente limitato<sup>1</sup>, dando luogo a valori medi di densità molto elevati in diverse aree della città, dove si arriva a superare spesso i 50.000 mc di costruito per ettaro (Fig. 2). Alla struttura compatta, fa riscontro una distribuzione dei servizi nella quale sono riconoscibili le centralità

delle antiche delegazioni urbane (Fig. 3), pur nell'accentramento registrato nelle aree più centrali, favorito peraltro dalle grandi operazioni di trasformazione terziaria condotte tra il 1960 ed il 1990 nelle aree centrali e semi-centrali. Il processo di de-industrializzazione degli anni '70-'90 ha interessato numerosi impianti industriali, creando vuoti urbani in stretta prossimità con i centri abitati e si è accompagnato al generale processo di svuotamento di molte aree residenziali, favorito oltre che dal decremento demografico, anche dalla continua riduzione della dimensione dei nuclei famigliari e dalla tendenza ad occupare, in proporzione, superfici abitative maggiori. Il valore mediamente molto alto dei suoli, unito al blocco dell'espansione urbana verso nuovi fronti esterni (sancito oltre che dai cicli edilizi urbani anche dagli stessi strumenti di pianificazione che negli ultimi 30 anni hanno di fatto eliminato previsioni di espansione urbana verso l'esterno) (Cutini e Rusci 2016) hanno portato ad una concentrazione orientata ad operazioni di trasformazione urbana 'interna' quale pressoché unica modalità di intervento (Bobbio e Lombardini 2022). L'accumularsi di larghe porzioni di stock edificato inutilizzato ha favorito molte operazioni di conversione degli usi, con una netta preferenza per la localizzazione di nuove strutture commerciali di media e grande dimensione e molto più raramente di riuso del patrimonio abitativo. Le condizioni che hanno favorito in modo quasi esclusivo le rendite posizionali (Tocci 2009) hanno inoltre incentivato processi di gentrificazione puntuali, che hanno solo sfiorato le aree del centro storico, ma che hanno molto più spesso accentuato le differenze della qualità urbana, a tutto vantaggio delle aree del levante cittadino.

### Il mercato immobiliare genovese

A partire dagli anni '90, con rare eccezioni, le principali trasformazioni urbane genovesi hanno interessato il comparto non residenziale (Lombardini 2021). La formazione di un mercato immobiliare residenziale tutto incentrato sull'esistente e il tasso estremamente ridotto di immissione sul mercato di nuovi immobili, hanno reso il mercato immobiliare genovese piuttosto statico (Lombardini e Rosasco 2020). Rielaborando i dati dell'Omi riferiti al 2020, il prezzo medio degli alloggi per la compravendita nelle 107 unità urbanistiche genovesi è compreso tra 750 €/mq e 4.300 €/mq. Genova è una tra le città italiane più grandi, ovvero con oltre 500.000 abitanti, con i prezzi degli alloggi più bassi in assoluto: circa 1.750 €/mq in media. Rispetto ad altre città con ruolo di Città metropolitana, Genova si colloca tra le città i cui prezzi sono i più bassi (certamente i più bassi di tutto il centro-nord). La quotazione media degli alloggi di tipo civile in aree centrali o semi-centrali a Genova è inferiore di oltre il 50% rispetto a Milano o Roma, ed anche più bassa che in quasi tutte le altre città metropolitane (vedi Tab. 1).

Questo non significa che il mercato immobiliare genovese sia 'povero' in senso assoluto: anzi, esistono aree urbane, semicentrali, con buona accessibilità e che sono caratterizzate da prestazioni urbane ed ambientali di livello medio alto, nelle quali i valori sono decisamente alti, a determinare un profilo urbano dove, in assenza di una vera e propria periferia, le diseguaglianze nei valori e nelle condizioni di vita è particolarmente accentuata tra quartiere e quartiere (Fig. 4). D'altra parte, l'ampia presenza di alloggi vuoti o sfitti derivante dalla crisi demografica di cui sopra, unita ad una domanda debole, comporta una sorta di resistenza alla compra-vendita (nonostante negli ultimi anni il volume delle transazioni sia molto aumentato, ma solo in alcuni segmenti), dal momento che i proprietari preferiscono conservare il bene immobile nello stato originario, essendo poco interessati al mercato della locazione. L'alloggio è visto spesso come bene-riserva che copre garanzie creditizie ed è quindi opportuno che venga lasciato ai margini del mercato e ceduto solo in presenza di offerte congrue, che il mercato però raramente garantisce. Il basso tasso di sostituzione del parco immobiliare, dovuto sia al blocco delle espansioni urbane che agli alti costi delle trasformazioni dei suoli urbani, alimenta tale spirale 'conservazionista'. Questa dinamica va a gravare in modo particolare sul mercato

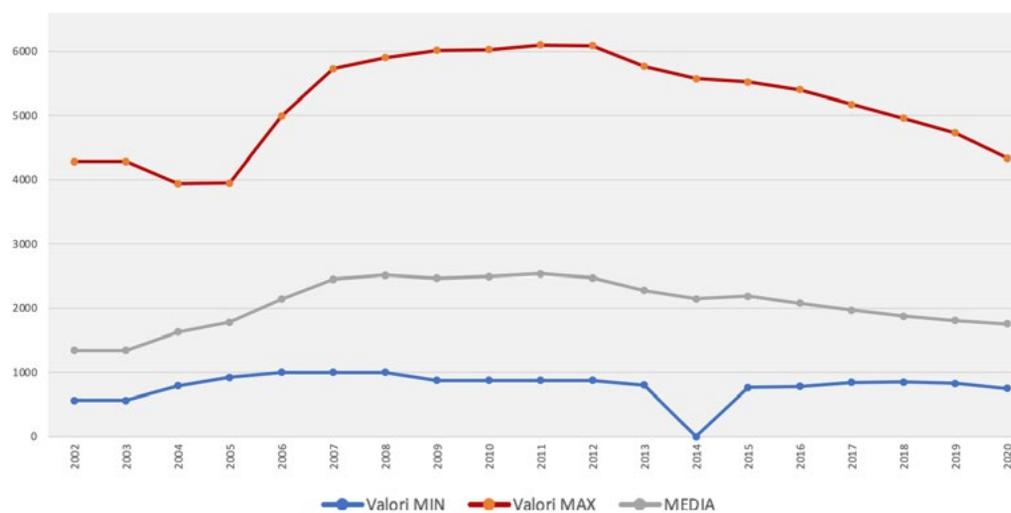


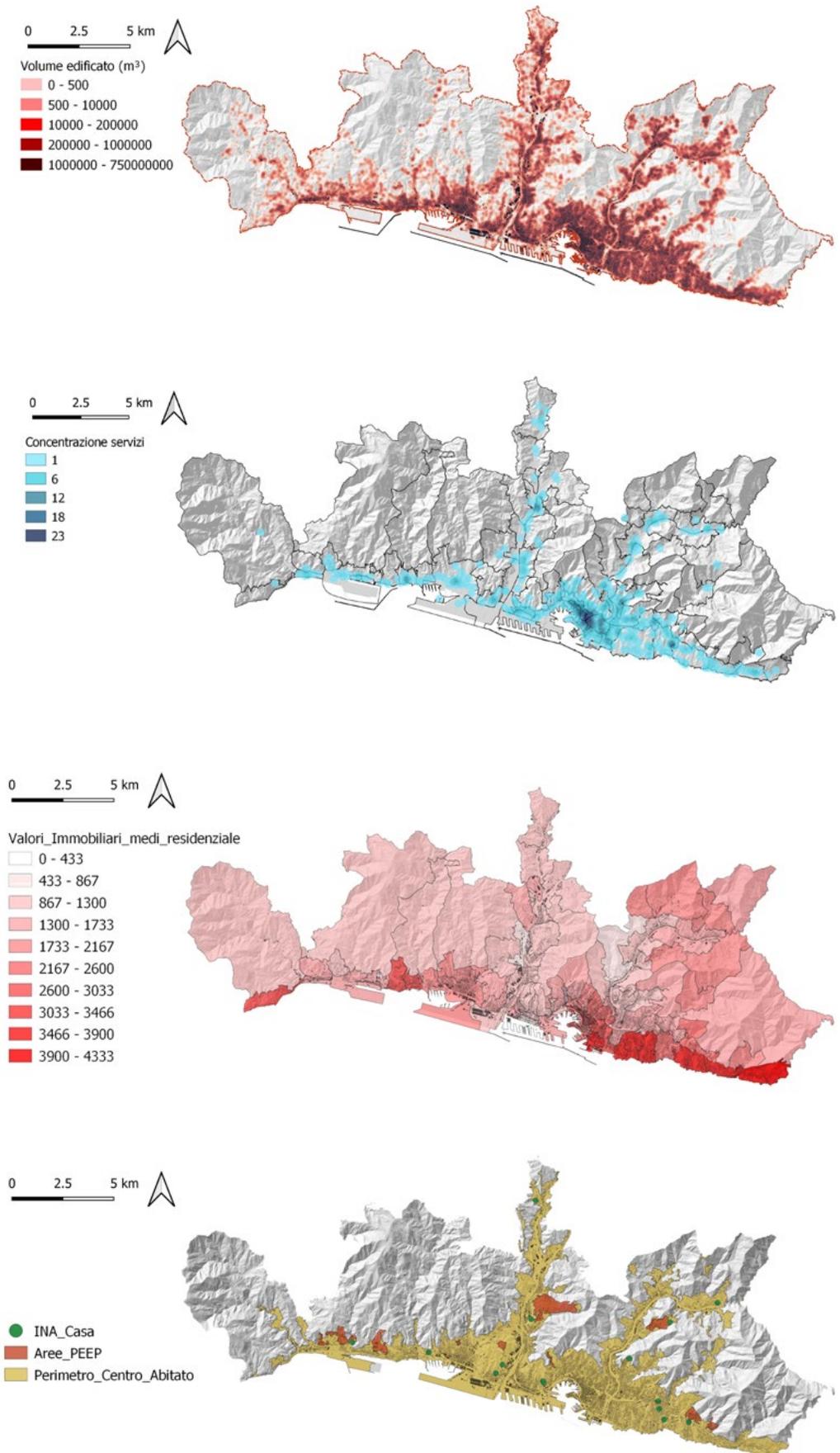
Fig. 1. Andamento dei valori immobiliari per abitazioni civili a Genova nel periodo 2002-2020 (fonte: elaborazione dell'autore).

della locazione che vive l'apparente contraddizione di un eccesso di offerta che anziché soddisfare una domanda pur crescente va ad alimentare il settore dell'invenduto<sup>2</sup>.

### La casa in proprietà e l'edilizia residenziale pubblica

I genovesi, come del resto la maggior parte degli italiani, sono prevalentemente proprietari della propria abitazione. Al Censimento Istat del 2011 (dato ancora attendibile, data la staticità del mercato immobiliare), su un totale di 285.297 alloggi presenti sul territorio comunale, 203.242 (il 71,24%) risultavano abitati da famiglie in proprietà e 62.685 erano cedute in locazione. Il totale degli alloggi di proprietà riconducibile ad Enti pubblici o cooperative superava di poco le 10.000 unità (10.517) e costituiva appena il 4% del patrimonio residenziale complessivo. A fronte di 1.199.689 stanze occupate, si registrava un tasso di occupazione pari a due stanze per abitante e quindi con un 'consumo' di spazio abitativo molto elevato, nonostante le accennate caratteristiche morfologiche dell'edilizia genovese, estremamente compatta. Si tratta di un dato che evidenzia i fenomeni di progressiva polverizzazione delle famiglie (le famiglie mono-componente già nel 2011 erano pari a 117.614 persone, ossia il 20% della popolazione urbana ed il dato è in sicuro aumento) e di sottoutilizzo del patrimonio residenziale.

Dal lato dell'offerta pubblica, come noto, a livello nazionale la politica per la casa non è da tempo oggetto di specifiche misure dotate di finanziamenti strutturali e stabili nel tempo (Baldini 2010; Filandri *et al.* 2020). Il ruolo residuale giocato dalle politiche per la casa rispetto alle pur ridotte dimensioni della spesa pubblica per il welfare (Storto 2018), si è fatta sentire negli ultimi trent'anni anche a Genova. Il relativamente ampio insieme di alloggi costruiti attraverso i programmi INA-Casa, che aveva visto Genova protagonista anche sotto il profilo della qualità con episodi di notevole valenza architettonica (Lagomarsino 2004), è stato nel tempo in gran parte ceduto agli inquilini o immesso sul mercato. La successiva esperienza del Piano di Zona, approvato nel 1963 e che fu completato nella seconda metà degli anni '80, seppur abbia dato esiti di un certo rilievo sul piano quantitativo, risente oggi di un degrado diffuso dovuto alle tecniche costruttive allora prevalentemente adottate e all'accumularsi di cronici problemi di mancata manutenzione. Negli ultimi 30 anni a Genova non si sono più costruiti nuovi



Figg. 2-5. Dall'alto: Densità e compattezza del tessuto urbano genovese; concentrazione dei servizi pubblici urbani, da cui oltre all'area centrale, emerge ancora la struttura policentrica della città; geografia dei valori immobiliari nei quartieri genovesi secondo i dati Omi 2022; localizzazione dei principali quartieri INA-Casa e le aree del Piano di zona del 1963 attuate (quartieri Erp) (fonte: elaborazioni dell'autore).

alloggi pubblici, se non in rarissime e puntuali circostanze. Anzi, la politica dell'Agenda regionale per il territorio e l'edilizia (Arte, ex Iacp) è prevalentemente quella di cedere alloggi e di concentrarsi per il resto sulla manutenzione/riqualificazione e solo raramente alla sostituzione. D'altra parte, l'endemica mancanza di fondi strutturali costringe le politiche urbane entro un orizzonte di puro mantenimento dell'esistente. Ad oggi Arte gestisce, nell'ambito del Comune di Genova circa 3.600 alloggi, mentre una decina di anni fa ne aveva in seno al proprio patrimonio oltre 5.000. Il patrimonio storico del Comune di Genova consta poi di una quota residuale di 500 alloggi. Negli ultimi anni è intervenuto poi un nuovo soggetto: la Spim, società controllata dal Comune di Genova, che ha assunto il ruolo di amministrare il vasto patrimonio di immobili (prevalentemente non residenziali) del Comune, orientando la sua azione sulla vendita e la dismissione piuttosto che su nuove acquisizioni o sulla conversione a fini residenziali pubblici di quota parte del dismesso che si trova a gestire.

### Gli interventi

#### *L'operazione di riqualificazione del quartiere di Begato*

L'edificio noto come "Diga" era stato realizzato agli inizi degli anni '80 all'interno del Piano di zona di Begato (Vergano 2015) ed era stato denominato "Quartiere Diamante". Sorto in una valle laterale del fiume Polcevera situata tra i quartieri industriali di Bolzaneto e Rivarolo, il complesso della "Diga" deve il proprio nome ai due grandi edifici lamellari da cui era costituita che attraversavano e chiudevano trasversalmente la valle in direzione nord-sud (Gambaro 1983). Le prime linee di indirizzo per il progetto di demolizione del complesso residenziale e per la rigenerazione del Quartiere Diamante sono

CITTÀ	VALORE MEDIO AL MQ DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI
Milano	4.590
Torino	1.780
Genova	2.159
Bologna	2.182
Firenze	2.704
Napoli	2.134
Palermo	1.188

Tab. 1. Quotazione media degli alloggi sul territorio comunale nelle principali città italiane, anno 2020, secondo semestre (fonte: elaborazione dell'autore su dati Omi-Requot).

state approvate dalla Giunta comunale nel 2018 a valle di un dibattito durato oltre 10 anni e che ha visto coinvolte diverse amministrazioni comunali. La dimensione dell'intervento, pensato per ospitare oltre 500 famiglie per un totale di quasi 2000 abitanti, le tecnologie adottate, che avevano fatto ampio ricorso a modelli di prefabbricazione industriale (AA.VV. 1980; Buscaglia 1978) soggetti ad un rapido degrado e soprattutto i problemi di disagio sociale accumulatisi negli anni, hanno portato all'ipotesi di demolire l'intero complesso<sup>3</sup>.

Gli studi redatti all'interno del progetto di rigenerazione denominato "Restart Begato" (Figg. 6-8), evidenziano come il Quartiere rappresentasse una delle aree più problematiche di Genova per la qualità edilizia ormai scadente e bisognosa di ingenti opere manutentive, l'isolamento rispetto ai principali nodi urbani e una forte omogeneità sociale, che tende a concentrare e ghettizzare nell'area fasce particolarmente deboli della popolazione. La condizione di degrado in cui versavano gli immobili rendeva non sostenibile o particolarmente svantaggioso ipotizzare un progetto di recupero e adeguamento degli stessi. I costi manutentivi e gestionali (in caso non fossero stati demoliti i due edifici) sono stati stimati infatti in aumento nei successivi decenni, a causa della compromissione dello stato degli elementi edilizi degli immobili (e l'impossibilità di una loro sostituzione, dati i sistemi costruttivi adottati) e per l'adattamento degli stessi agli odierni standard abitativi e ambientali.

L'insieme di tutte le condizioni sopra enunciate ha portato alla demolizione del complesso (Fig. 6) e all'approvazione del conseguente Programma di rigenerazione urbana, redatto ai sensi della normativa regionale nel frattempo emanata nello stesso 2018. Sono state quindi approvate le linee di intervento del programma di intervento, dando inizio al progetto che ha visto come primo passaggio l'apertura di un laboratorio d'ascolto per la cittadinanza orientato a stabilire le condizioni partecipate per la ricollocazione dei residenti degli edifici oggetto dell'intervento (362 famiglie). L'intervento è poi rientrato anche all'interno del bando PINQUA finanziato con un importo di oltre 14 milioni di euro che servirà a completare l'operazione con nuovi edifici pubblici.

L'intervento complessivo su Begato vede così la composizione articolata di un mosaico di finanziamenti, che raggiungono un investimento per una spesa di circa 42 milioni di euro (Lombardini *et al.* 2021). È da

sottolineare che questo intervento (come diversi altri nel settore della casa negli ultimi 20 anni) si è potuto implementare grazie alla disponibilità di fondi pubblici straordinari provenienti in parte dallo Stato ed in parte da Regione Liguria. Sul sedime ove sorgeva la "Diga" sorgeranno tre immobili di contenute dimensioni per un totale di 60 nuovi alloggi (Fig. 8). Due nuovi volumi saranno destinati ad ampliare la dotazione di alloggi pubblici (anche se nell'operazione di demolizione se ne sono persi 532) mentre il terzo sarà destinato al social housing ed al canone moderato. L'operazione di riqualificazione del quartiere non si esaurisce peraltro in questo pur eclatante intervento: attraverso fondi straordinari è infatti prevista la riqualificazione energetica di molti altri immobili del comparto Peep: in particolare il Comune si è fatto parte attiva ed ha fornito garanzie e fondi economici per realizzare interventi secondo il modello dell'Ecobonus 110%: si stanno infatti aprendo in questi mesi i cantieri per il miglioramento delle prestazioni termiche degli edifici, spesso con le note tecniche 'a cappotto', ma in alcuni casi sperimentando anche soluzioni innovative, come nel caso di impiego di facciate continue. L'intera operazione ha poi una componente dedicata al recupero ed al rinnovo dello spazio pubblico.

#### *I progetti PINQUA*

Il Bando PINQUA ha visto Genova partecipare ed accedere al finanziamento di tre progetti di riqualificazione urbana. Oltre a quello di Begato, il più interessante è sicuramente il Progetto Caruggi. L'ambito della proposta coinvolge l'intero perimetro del centro storico di Genova. La proposta prevede la realizzazione di 19 interventi con l'obiettivo di migliorare il verde urbano, gli spazi pubblici e rendere i percorsi accessibili e sicuri. Si tratta di un intervento non esclusivamente finalizzato a migliorare le prestazioni quantitative o qualitative dell'edilizia residenziale pubblica, quanto di un intervento rivolto in via prioritaria agli spazi pubblici che si pensa potranno avere positive ripercussioni sull'abitabilità.

Perseguendo gli obiettivi dell'Agenda 2030, gli interventi mirano a riconnettere il tessuto medievale con la città ottocentesca restituendo agli abitanti ed ai fruitori di questo luogo spazi pubblici di pregio dimenticati e incrementando il verde pubblico ad oggi scarsamente presente nel 'cuore' storico cittadino. Si prevedono anche interventi di rigenerazione del patrimonio esistente

di spazi culturali e a servizio del comparto abitativo, logistico e turistico che orbita in questo ambito. Tali interventi mirano in particolare ad intervenire sull'abitare sociale: incrementando e migliorando l'offerta di edilizia residenziale sociale e migliorando il mix abitativo, attivando e progettando sia polarità residenziali nuove con servizi dedicati al tema abitativo, sia attraverso interventi diffusi atti a migliorare l'edilizia residenziale pubblica presente nell'ambito che i luoghi o spazi dedicati ad iniziative e/o servizi sociali di supporto al tessuto abitativo.

Altro intervento PINQUA finanziato è il progetto denominato "Rigenerare Prà. Mare e colina". L'ambito del progetto è una porzione di territorio del ponente cittadino, per certi versi emblematica di una condizione ricorrente del contesto urbano genovese (remote, impervie, attraversate e confinate da infrastrutture, macro-scalari), per certi altri assolutamente specifica, nella frattura rappresentata dalle infrastrutture (ferrovia e via Aurelia) e dal porto container. L'obiettivo prioritario del progetto risiede nella riconquista e realizzazione di spazi aperti, da un lato puntando alla salvaguardia di valori storico testimoniali e identitari, dall'altro riconfigurando le condizioni insediative, a correzione delle fratture determinate dalla realizzazione del porto. Acquista poi specifico rilievo il recupero del patrimonio pubblico di valore storico culturale (Villa De Mari), declinato nella coproduzione di nuovi servizi urbani e di prossimità e nella integrazione di spazi innovativi per l'ospitalità e la residenzialità temporanea. Altro obiettivo è quello del miglioramento della vivibilità nei quartieri di edilizia residenziale pubblica, da un lato attraverso interventi che incrementino la qualità e utilizzabilità degli spazi aperti, dall'altro mediante azioni orientate al pieno utilizzo del patrimonio (intervento di riqualificazione degli immobili di via Novella), per contrastare i fenomeni di degrado legati all'abbandono e all'assenza di presidio.

#### *La gestione 'ordinaria': la riqualificazione diffusa e gli interventi dei fondi immobiliari*

Gli interventi di riqualificazione del patrimonio di edilizia pubblica non si concentrano sul solo quartiere di Begato, ma interessano in modo diffuso l'intero parco alloggi gestito da Arte e Comune. Si è attivata infatti un'ampia campagna di interventi di riqualificazione energetica degli edifici pubblici che comporta un investimento di 2,6 milioni da parte del Comune sulle parti non finanziabili con il provvedimento in oggetto. Gli

interventi interessano quasi tutti i comparti ex Peep. Per tali operazioni si pensa di coinvolgere anche risorse provenienti dal PNRR, che sono indirizzate quasi esclusivamente al recupero edilizio e, in altri casi, alla riqualificazione degli spazi pubblici e all'incremento delle dotazioni pubbliche a servizio di quartieri altrimenti carenti di servizi di prossimità. A fronte di tali interventi, pur significativi anche se sempre legati a situazioni di finanziamento 'straordinarie', si deve segnalare la difficoltà ad adeguare sotto il profilo edilizio ed impiantistico gli alloggi di proprietà pubblica: l'esiguità delle risorse ordinarie fa sì che l'attività manutentiva non riesca a tenere il passo rispetto alle necessità di adeguamento degli alloggi che via via vengono lasciati sfitti (per la normale rotazione delle graduatorie).

L'emergenza abitativa non è solo quella che si evince dalle graduatorie dei bandi Erp. Esiste un'ampia fascia di domanda inespresa che non trova collocazione né nell'alloggio pubblico né sul mercato degli affitti. L'intervento di sostegno economico e di accompagnamento diventa così altrettanto fondamentale. Il fondo di morosità ed il fondo di sostegno all'affitto operano allora sul lato dell'emergenza sfratti, che si fa particolarmente pressante nei cicli economici negativi o in specifici momenti del ciclo di vita di persone e famiglie. Gli stessi alloggi di emergenza, pur nell'esiguità dei numeri (45

alloggi) costituiscono un'opportunità fondamentale per alleviare le situazioni di maggior disagio temporaneo.

Le azioni per reperire da parte del Comune alloggi a libero mercato attraverso il meccanismo del canone moderato sono molte difficili per un mercato immobiliare molto statico come quello genovese. Oltre la soglia del 300 euro di affitto mensile si entra in una zona grigia nella quale molte famiglie trovano oggettive difficoltà a coprire i costi dell'alloggio, ma allo stesso tempo non hanno i requisiti per entrare nelle graduatorie (e il limitato numero di alloggi pubblici fa sentire qui il suo peso). Mentre il libero mercato non riconosce alcune forme di reddito (quali il c.d. reddito di cittadinanza), il Comune, attraverso anche l'azione della controllata Spim, si è attivato per mettere a disposizione alloggi a canone moderato, che sono il risultato non già di accordi con le associazioni dei proprietari quanto degli interventi di recupero di alcuni edifici appartenenti al patrimonio indisponibile del Comune o di altri Enti che, una volta recuperati, sono stati oggetto di specifiche convenzioni.

In questo quadro, un ruolo di crescente importanza (anche se ancora quantitativamente limitato) è giocato dai fondi immobiliari, la cui partecipazione a due progetti di riqualificazione urbana ha messo a disposizione negli ultimi anni circa 200 alloggi con la formula del canone moderato: si tratta degli



Fig. 6. Demolizione delle "Dighe" di Begato (foto dell'autore).

interventi in Via Pesce a Sampierdarena e il recupero del complesso della ex Boero in Val Bisagno, che seguono il modello della rigenerazione urbana da valorizzazione degli usi (Rusci 2017).

In quest'ultimo caso, la quota di alloggi destinati a questa funzione (140 alloggi), si integra in un nuovo quartiere dotato di servizi di prossimità e con caratteristiche

qualitative di rilievo. L'iniziativa immobiliare è stata realizzata da DeA Capital Real Estate Sgr, tramite il suo Fondo Housing Sociale Liguria che vede come investitori qualificati il Fondo Investimenti per l'Abitare gestito da Cdp Immobiliare Sgr (gruppo Cassa depositi e prestiti), insieme ad altre realtà del territorio ligure, quali Fondazione Carispezia, Compagnia di Sanpaolo, Fondazione

De Mari, ed altri investitori istituzionali. Analogamente, attraverso un'altra operazione straordinaria, si metteranno a disposizione con canone moderato i 129 alloggi di via Porro, risultato dell'acquisizione di Spim (da Autostrade SpA) degli edifici sgomberati (dopo trasferimento delle famiglie con procedure partecipate) a seguito del crollo del ponte sul torrente Polcevera, che verranno riqualificati sotto il profilo energetico e poi affittati. Si tratta di interventi che dalla straordinarietà stanno entrando nella sfera della gestione ordinaria, anche se spesso sono dipendenti economicamente da una qualche forma di sostegno all'investimento con risorse pubbliche (Schiaffonati 2014). Il complesso degli alloggi pubblici, in assenza di fondi, si fatica a tenere in buone condizioni. Infatti, per ogni alloggio lasciato sfitto, occorrono circa 20-25.000 euro per la riqualificazione e, su un patrimonio che a rotazione vede rendersi disponibili circa 200 alloggi/anno richiede risorse importanti che non sempre è facile mettere a bilancio.

La riqualificazione dell'esistente assieme alle ancora limitate disponibilità di alloggi a canone moderato, rende la gestione del problema casa a Genova, quindi, una questione molto complessa, seppure si debba rilevare una certa innovazione nelle politiche abitative negli ultimi anni. Di certo si tratta di un settore del welfare che gestisce risorse ancora troppo limitate ed affidate a fondi straordinari, rispetto ad una domanda sociale che invece è in costante crescita.

## Conclusioni

Le politiche abitative pubbliche a Genova patiscono, come negli altri contesti, la generale sotto-dotazione finanziaria del comparto Erp che, nel caso specifico, si accompagna ad una generalizzata difficoltà di una certa quota di popolazione ad accedere al mercato della locazione. Talune variabili demografiche (invecchiamento e riduzione del numero medio di componenti per famiglia) oppure economiche (nuove economie più leggere ma anche più 'liquide') comportano la formazione di una domanda che fa fatica a trovare risposta da parte del pubblico. L'erosione quantitativa del parco complessivo di alloggi pubblici ed i problemi legati alla sua manutenzione (che risulta costosa e per la quale si fatica a trovare adeguate risorse), sta orientando le scelte della pubblica amministrazione a rivolgersi al mercato attraverso le formule del canone moderato o del sostegno all'affitto. In una città con un ampio patrimonio edilizio abitativo



Figg. 7-8. Dall'alto: complesso del quartiere del Diamante, con le due "Dighe", prima dell'intervento di demolizione; gli interventi programmati nell'ex settore 9 del Piano di zona di Begato. Sul sedime delle "Dighe" trovano spazio tre immobili di assai più ridotta dimensione e l'area centrale del quartiere è fatta oggetto di numerosi interventi di riqualificazione dello spazio urbano e di inserimento di nuovi servizi (fonte: progetto di rigenerazione "Restart Begato").

sotto-utilizzato, questa sembra costituire una prospettiva interessante, anche se deve fare i conti con un mercato immobiliare fortemente 'conservativo' e con un'endemica carenza di risorse.

D'altra parte, l'ampio patrimonio immobiliare dismesso (non solo di edilizia residenziale) potrebbe far pensare ad una possibilità concreta di ampliamento dell'offerta anche di alloggi pubblici pur in assenza di nuovi interventi di espansione urbana, ma non è questa la strada perseguita con maggiore convinzione, trovandosi Genova, in questo periodo, ancora entro un ciclo di dimissioni e cessioni piuttosto che di acquisizioni. I costi del 'costruire sul costruito' oppure quelli relativi alla riconversione funzionale dell'esistente, sono evidentemente ancora al di fuori del raggio d'azione possibile e, in assenza di finanziamento pubblici strutturali e stabili (e non legati alla straordinarietà), una politica pubblica della casa espansiva non è all'orizzonte. ■

#### Note

1 L'area urbanizzata supera di poco i 72 kmq a fronte dei 240 complessivi, coprendo quindi solo il 30% del territorio comunale, con debolissimi fenomeni di sub-urbanizzazione e quasi nulli processi di crescita a bassa densità. L'urbanizzato genovese risulta particolarmente compatto ed eterogeneo, in quanto comprende altre ai volumi residenziali (spesso molto sviluppati in altezza), gli insediamenti industriali e commerciali, le infrastrutture e i grandi servizi urbani entro un mosaico estremamente composito e con continue interferenze reciproche. Esso si estende a coprire la totalità delle aree pianeggianti e semi-pianeggianti e, con lunghi filamenti, arriva sovente ad interessare la collina costiera e quella litoranea.

2 Nel caso genovese ci troviamo di fronte ad una crisi prolungata di domanda immobiliare residenziale che è influenzata da una disponibilità di accesso al credito molto variabile nel tempo, un andamento dell'economia urbana sempre più polarizzato tra una quota di popolazione attiva minoritaria ed una sempre più ampia fascia di popolazione o legata ai trasferimenti assistenziali dello Stato (pensioni, contributi, ecc.) oppure precarizzata; un consolidamento di forme di accumulazione legate alle rendite urbane di posizione. Dall'altro lato, si osserva invece un eccesso di offerta, che stabilizza a sua volta verso il basso il prezzo degli immobili e che è influenzata da fattori, quali l'accrescere dell'inventurato e l'immissione sul mercato degli immobili ceduti da Enti, Casse Previdenza dei Professionisti, Aziende, in seguito a processi di cartolarizzazione o di semplice necessità di monetizzazione.

3 Le due "Dighe" del Quartiere Diamante avevano entrambe un'altezza massima di venti piani fuori terra. La Diga Rossa era lunga 166 metri, per 13,5 metri di profondità e conteneva 276 alloggi. La Diga Bianca, lunga 150 metri, aveva una profondità di 12,5 metri e comprendeva un totale di

247 alloggi. Nel complesso i due edifici ospitavano 532 alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà comunale, coprendo un terzo del sistema di residenze pubbliche dell'intero quartiere.

#### Riferimenti

AA.VV. (1980), "Genova-Begato: l'edilizia industrializzata per la grande dimensione edilizia", *Casabella*, no. 459, p. 16-26.

Baldini M. (2010), *La casa degli italiani*, Il Mulino, Bologna.

Bobbio R., Lombardini G. (2022), "Genova: regia pubblica e nuovi attori per costruire sul costruito", *URBAN@IT Settimo Rapporto sulle città. Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, Il Mulino, Bologna.

Buscaglia C. (1978), "La Val Polcevera e il piano di zona di Begato", *Urbanistica*, no. 68-69.

Cutini V., Rusci S. (2016), "Ai tempi della crisi. Il mercato immobiliare e le influenze sulla pianificazione", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 116, p. 91-114.

Dicken P. (2003), *Global shift: reshaping the global and economic map in the 21st century*, Guilford Press, New York.

Filandri M., Olagnero M., Semi G. (2020), *Casa dolce casa. Italia, un paese di proprietari*, Il Mulino, Bologna.

Gambaro P. (1983), "Genova-Begato", in L. Lagomarsino (a cura di), *Città per vivere? Risposte significative nell'Italia degli anni '70*, Sagep, Genova.

Lagomarsino L. (2004), *Cento anni di architetture a Genova: 1890-2004*, De Ferrari, Genova.

Lombardini G. (2021), "Regolazione, proprietà, investimenti: la dimensione pubblica nei grandi progetti di trasformazione urbana nel caso genovese", *Working Paper Urban@it*, no. 12, p. 54-64.

Lombardini G., Moretti B., Pitanti M. (2021), "Trasformare demolendo: strumenti di azione nello spazio pubblico della Genova contemporanea", *Working Paper Urban@it*, no. 12, p. 123-136.

Lombardini G., Rosasco P. (2020), "Trasformazione urbana tra convenienze private ed interessi pubblici. Il waterfront di Genova", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 129 suppl., p. 160-182.

OECD (2012), *Demographic Change and Local Development: Shrinkage, Regeneration and Social Dynamics*, New York.

Rusci S. (2017), *La rigenerazione della rendita. Teorie e metodi per la rigenerazione urbana attraverso la rendita finanziaria*, Mimesis, Milano.

Schiaffonati F. (2014), *Il progetto della residenza sociale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna.

Scott A., Storper M. (2003), "Regions, globalization, development", *Regional Studies*, vol. 37.6/7, p. 579-93.

Storto G. (2018), *La casa abbandonata. Il racconto delle politiche abitative dal piano decennale ai programmi per le periferie*, Officina, Roma.

Tocci W. (2009), "L'insostenibile ascesa della rendita urbana", *Democrazia e Diritto*, vol. I.

Vergano A. (2015), *La costruzione della periferia: la città pubblica a Genova. 1950-1980*, Gangemi, Roma.

per  
**5**  
mille

ai progetti  
culturali dell'Inu

Nella prossima dichiarazione dei redditi hai la possibilità di scegliere tu a chi lo Stato deve destinare il **5 per mille**.

Scegli l'**Istituto Nazionale di Urbanistica** e aiutaci a migliorare la qualità delle azioni culturali per difendere e divulgare la pratica della pianificazione territoriale e dell'urbanistica.

Puoi destinare, senza alcuna spesa, il tuo **5 per mille** dalla prossima dichiarazione dei redditi (CUD, 730, 730-I, UNICO) apponendo la tua firma nel riquadro (il primo a sinistra), dedicato al "Sostegno delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, delle associazioni di promozione sociale, delle associazioni e fondazioni" e indicando, nello spazio sotto la firma, il numero di Codice Fiscale l'Istituto Nazionale di Urbanistica, 80206670582.

Per qualsiasi informazione relativa al "5 per mille" è possibile contattare la Segreteria Inu al numero: 06.68801190 e-mail: [segreteria@inu.it](mailto:segreteria@inu.it)

## Abitare Firenze: tracce di una biografia urbana

Francesco Alberti, Chiara Agnoletti

*Firenze è una città in cui il settore immobiliare è fortemente condizionato dalla sua attrattiva turistica e, più recentemente, dall'emersione del mercato degli affitti brevi. Ricostruendo le principali vicende che hanno condotto alla realizzazione del patrimonio abitativo pubblico, l'articolo offre una panoramica sulle più recenti iniziative di housing sociale, incluse alcune azioni di recupero a fini abitativi di aree strategiche ai margini del centro storico.*

### Introduzione

Sono trascorsi esattamente trent'anni dall'approvazione dell'ultimo Piano per l'edilizia economica e popolare di Firenze (Peep 1991), con cui, a fronte di un fabbisogno stimato di 2.550 alloggi per il triennio 1991-1994, venivano messe in campo 1.700 nuove unità abitative in 11 lotti di vario taglio, prevalentemente concentrate nel quadrante sud-ovest della città (Vittorini 1992). Eravamo, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, nella fase calante del processo di espansione che, dal secondo dopoguerra, aveva interessato i principali centri urbani del paese dietro la spinta di tre fattori concomitanti: crescita demografica, sviluppo economico e polarizzazione insediativa. Una crescita che, nel caso di Firenze, si sarebbe comunque rivelata molto più limitata di quanto previsto nella fase ascendente della parabola dal Prg che ne doveva guidare l'espansione: dai 374.000 abitanti del 1951 si arriva infatti ai 403.000 del censimento del 1991, contro i 700.000 posti alla base del "Piano Detti" adottato nel 1962.

Il Peep 1991 giungeva a sua volta a tre decenni di distanza dal precedente, predisposto in parallelo al Piano Detti, come anticipazione del nuovo Prg, redatto dallo stesso consulente, Marcello Vittorini, su incarico di una giunta di pentapartito guidata da Giorgio Morales: circostanza che col senno del poi potremmo forse considerare una parziale attenuante, o quanto meno un contrappeso, al piano generale di Firenze storicamente associato alle grandi operazioni immobiliari nelle aree Fiat a Novoli e Fondiaria a Castello, e per questo stigmatizzato fin dalla sua formazione, tanto a livello locale (Clemente e Innocenti 1994) che da alcuni tra i più autorevoli esponenti

della cultura urbanistica nazionale, come emblematico del prevalere dell'urbanistica contrattata sull'"urbanistica riformista" (Campos Venuti 1990), e della "città occasionale" a servizio del capitale privato su una pianificazione pubblica improntata al bene comune (Indovina 1993).

Trent'anni dopo, gli echi di quelle polemiche sono ormai sopiti, anche se le trasformazioni, più volte rimodulate, delle aree di Novoli e Castello sono ben lontane dalla loro conclusione; i comparti Peep, invece, sono stati da tempo completati e concorrono per il 21% alla dotazione complessiva di edilizia residenziale pubblica del comune (7.993 alloggi); Firenze conta ca. 367.000 abitanti e si accinge ad adottare un nuovo Piano strutturale (Ps) e il primo Piano operativo (Po) ai sensi della Lr toscana 65/2014.

In un contesto sociale ed economico completamente mutato, ripercorrere oggi le scelte che hanno interessato il settore abitativo nelle politiche di sviluppo urbano solleva questioni che, incrociando altri temi rilevanti che nel tempo si sono imposti all'attenzione di chi governa e pianifica la città – la rigenerazione urbana come alternativa al consumo di nuovo suolo, la riqualificazione del patrimonio edilizio nella prospettiva della transizione ecologica, gli impatti locali sul tessuto sociale del turismo globalizzato, l'ingresso nel mercato immobiliare di *player* internazionali, l'aumento dei flussi migratori in entrata, ecc. – investono l'identità stessa di Firenze, spingendo a domandarsi come essa sia cambiata nel corso di una generazione, per altro contraddistinta dopo la fine del mandato di Morales (1995) dalla continuità di governo delle forze di Centrosinistra.

Cogliendo quindi l'invito di Bernardo Secchi

nell'introduzione a un volume dedicato al racconto di *Novant'anni di case popolari a Firenze*, si tratta, per una volta, di distogliere l'attenzione dai maggiori "fatti urbani" attraverso cui "siamo soliti scrivere la storia della città", per leggerne la *biografia* legata alla dimensione quotidiana dell'abitare, mettendo al centro "il resto, la parte più ripetitiva, estesa e popolata della città" (Secchi 2000: 9).

### Le fasi dell'intervento pubblico in campo residenziale

Nel rileggere le pagine salienti di questa biografia, è facile riconoscere il retaggio delle tre-macro fasi che in Italia "hanno visto le istituzioni pubbliche impegnate, più o meno direttamente, a far fronte alla 'questione casa'", e in cui spesso le politiche abitative "hanno rappresentato una sorta di surrogato della pianificazione urbanistica" (Caudo 2011: 48). Rientrano nelle prime due macro-fasi gli interventi a favore delle fasce più povere della popolazione realizzati con fondi comunali nei primi due decenni del '900 dal neonato (1909) Istituto autonomo case popolari (Iacp) di Firenze, nonché quelli promossi durante il Ventennio fascista dallo stesso Iacp e da enti istituiti dal governo per fornire alloggi a riscatto agli impiegati statali. Tutti i complessi edilizi costruiti prima del secondo conflitto mondiale sono sorti nelle aree meno appetibili ai margini degli ampliamenti pianificati da Giuseppe Poggi (1865) e Giovanni Bellincioni (1917-1924), secondo un principio di rigida separazione tra le classi sociali (Cusmano 2000). La crescita esplosiva del secondo dopoguerra ha totalmente ribaltato tale condizione: le case popolari d'inizio '900 che hanno mantenuto il loro *status* sono oggi le più integrate nel tessuto cittadino all'interno di quartieri ad elevata *mixité* funzionale e sociale.

La terza macro-fase copre per intero la seconda metà del secolo scorso, dipanandosi fra le diverse leggi statali in materia di edilizia residenziale (Legge Fanfani 1949, L. 167/1962, Legge per la casa 1971, L. 457/1978), i relativi programmi e strumenti di attuazione (il Piano INA-Casa, i Peep e i Piani decennali per l'edilizia residenziale) e le metamorfosi degli enti funzionali competenti; attraversa e asseconda il processo di ricostruzione post-bellica, l'inurbamento di massa, il boom economico e demografico, le dinamiche di industrializzazione, urbanizzazione e metropolizzazione del territorio italiano (Martinotti 1993) fino ai primi segnali di ristagno e declino, alimentandosi delle lotte e delle conquiste per il diritto alla casa degli

anni '60-'70: tutti aspetti che dal contesto nazionale si riflettono in modo puntuale nelle vicende fiorentine. Ai fini della nostra sintesi possiamo assumere come atti iniziale e finale di questa macro-fase il progetto della 'città giardino' INA-Casa dell'Isolotto e il sopra citato Peep 1991.

Realizzato in due *tranche* fra il 1951 e il 1961, con i suoi 1450 alloggi inseriti in un tessuto aperto tipologicamente assortito in un'area di 60 ha a sud dell'Arno, l'Isolotto è il primo e più significativo esempio di edilizia residenziale pubblica a Firenze dalla nascita della Repubblica (Poli 2004). Superate le difficoltà iniziali, dovute alla carenza di servizi e collegamenti con la 'città madre' (Bernini 2001), il progetto, concepito per fornire "non case [...] ma città",<sup>2</sup> definisce uno standard insediativo incommensurabilmente superiore a quello dell'offerta residenziale privata che negli anni '50-'70 si riversa su Firenze con i caratteri di una 'colmata' speculativa, denunciata fra gli altri da Antonio Cederna (1961) e Giovanni Michelucci (1969); una volta completato e 'attrezzato', diventerà poi il nucleo di un insediamento più ampio tra il fiume e l'asse di penetrazione urbana dalla superstrada Firenze-Pisa-Livorno, corrispondente a circa metà dell'attuale Quartiere 4, in cui si concentra il più alto tasso di Erp, spazi verdi e servizi collettivi della città.

Sebbene negli interventi successivi tale standard non sia più stato raggiunto, il riferimento implicito a quel precedente ha comunque condizionato in positivo l'esperienza fiorentina, differenziandola rispetto all'immagine negativa che accomuna la gran parte dei quartieri di edilizia economica e popolare costruiti nello stesso periodo in tutta Italia. Anche nel caso dei quartieri più isolati e 'difficili' – Sorgane (1962-1980) e le Piagge (anni '80) – la dimensione relativamente contenuta dei comparti e l'ampia dotazione di spazi verdi, a cui si sono aggiunti nel tempo nuovi servizi, ha evitato che si verificassero fenomeni di marginalizzazione sociale e degrado urbano paragonabili a quelli presenti in altre periferie caratterizzate da disagio economico.

### **Il mutato panorama della domanda e dell'offerta**

Il racconto biografico della città dell'abitare sociale (nella sua accezione più ampia – Granath Hannson and Lundgren 2019) si fa meno lineare nella trattazione della fase successiva, iniziata negli anni '90 e tutt'ora in corso, in cui, "la casa è sparita non solo come emergenza sociale ma anche come tema di

dibattito. Semplicemente, non è più stata vissuta come un problema" (Caudo 2011: 50). Si assiste da allora alla progressiva fuoriuscita del soggetto pubblico dal mercato edilizio, dapprima con la rinuncia a costruire nuovi alloggi per poi arrivare alla vendita del patrimonio edilizio pregresso (in particolare con le Leggi 560/93 e 410/2001). Gli interventi normativi del periodo hanno inoltre portato al trasferimento delle competenze in materia dal livello statale a quello regionale (Dlgs 112/98) e all'abolizione del prelievo fiscale che dal 1963 sosteneva gli interventi sovvenzionati (fondi Gescal). Tali riforme, oltre a perseguire la riduzione della spesa pubblica anche nell'ambito delle politiche abitative, intendevano rilanciare il mercato dell'affitto nella convinzione che il percorso di crescita intrapreso dal paese fosse in grado di arginare l'emergenza casa anche per i più fragili. Una previsione che si è scontrata sia con le gravi crisi economiche e occupazionali esplose già nella prima decade del 2000, sia con l'emergere di nuove domande non riconducibili al modello della residenza stabile, che hanno ulteriormente articolato la casistica del disagio abitativo.

Con il venir meno del ruolo statale, il principale riferimento sia a livello normativo che di programmazione delle risorse per l'intero settore abitativo 'extra-mercato' diventa dunque la Regione. A seguito della riforma operata dalla Lr toscana 77/1998 e l'emanazione del Testo unico sull'ordinamento degli

enti locali (Dlgs 267/2000), la gestione del patrimonio e la progettazione degli interventi torna ai comuni, riuniti in "Conferenze per il Livello ottimale d'ambito Erp" (Lode), attraverso la costituzione di società partecipate di diritto privato. Per il Lode Firenze (che comprende i comuni della ex provincia ad esclusione di quelli del Circondario empolese-Valdelsa) il soggetto gestore, attivo dal 2003, è Casa Spa.

In questo scenario completamente mutato, in mancanza di un filo narrativo unitario è possibile raccontare l'esperienza fiorentina più recente seguendo alcuni *leitmotiv*.

Il primo è di carattere generale: la progressiva concentrazione delle attività edificatorie all'interno del territorio già urbanizzato, mediante il recupero di aree dismesse.

Fra gli interventi avviati già alla fine degli anni '90 dall'amministrazione guidata da Mario Primicerio, l'episodio più significativo, non solo in relazione al tema della casa, è senz'altro la riconversione del complesso ex-carcerario delle Murate, abbandonato dal 1983, in un "pezzo integrato della città" (Piano 2000: 105) a prevalente destinazione residenziale pubblica. Il progetto d'insieme, redatto internamente all'amministrazione comunale<sup>3</sup> con una consulenza iniziale di Renzo Piano in qualità di ambasciatore dell'Unesco, comprendeva interventi di demolizione, consolidamento, restauro e nuove addizioni volumetriche volti a fare delle Murate una 'cittadella' pedonale organizzata



Fig.1. Una vista interna del complesso delle Murate, in gran parte destinato a Erp (foto di Francesco Alberti).

intorno a piazze-cortili, a valorizzarne le diverse stratificazione storiche (incluse le strutture dell'originario impianto conventuale risalente al XV secolo) e ad ospitare un mix di funzioni pubbliche e private oltre a 90 alloggi Erp. Il progetto di recupero, approvato nel 1998, è stato sviluppato in cinque lotti, fra il 2001 e il 2018, a partire da un finanziamento derivante da fondi ex-Gescal (Esposito 2019). Un quarto lotto, relativo ai due bracci della porzione ottocentesca del carcere è in corso di recupero per la realizzazione di ulteriori 17 alloggi Erp e servizi comunali al piano terra, utilizzando fondi residui della L. 457/1978 assegnati dal Cipe alla Regione Toscana (Del. 127/2017).

Esaurita la dotazione di zone C ancora presenti nel Prg 1998, il principio di limitazione, ovunque possibile, dell'impegno di nuovo suolo, introdotto nella normativa toscana già dalla Lr 5/1995<sup>4</sup> troverà piena applicazione nella strumentazione urbanistica di Firenze con il Piano strutturale (Ps) 2010, redatto ai sensi della Lr 1/2005. La "rigenerazione urbana diffusa" diventerà poi il tema centrale del conseguente Regolamento urbanistico (Ru 2014), con un'unica, macroscopica, eccezione: l'area (già Fondiaria, poi Unipol) a Castello, eredità del Piano Vittorini e oggetto dal 1998 di un Piano urbanistico esecutivo. Più volte modificato nel disegno, nelle quantità e nelle destinazioni d'uso (Giorgieri 2010), il Pue di Castello è rimasto ed oggi inattuato salvo che per il comparto destinato a nuova Scuola per sottufficiali carabinieri: un intervento *monstre* di 89.000 mq di Sul, inclusi 18.500 mq di palazzine residenziali per i militari. L'ultimo sfortunato esempio di edilizia abitativa riservata a dipendenti dello Stato realizzato in città.

Il secondo *leitmotiv* riguarda l'attività di Casa Spa nel Comune di Firenze. A fronte di una riduzione del numero di alloggi costruiti *ex novo* rispetto alla fase precedente (800 ca. dall'inizio degli anni 2000), hanno assunto un peso crescente gli interventi sul patrimonio esistente, finalizzati non solo a migliorie (in particolare sul piano energetico), ma anche a fronteggiare una situazione emergenziale data dall'alta percentuale di alloggi sfitti a causa delle condizioni di degrado degli edifici: percentuale che oggi si colloca intorno al 10%. Rientrano in questo quadro due interventi pilota di demolizione e ricostruzione *in situ* di edifici fatiscenti con aumento del numero di alloggi e miglioramento delle prestazioni ambientali: uno in fase di completamento a Novoli (da 64 a 88 alloggi) ed uno programmato a Rovezzano (da 32 a 40 alloggi). Nel primo caso i lavori sono stati

preceduti dalla costruzione, in un'area poco distante, di un condominio 'volano' in *X-lan* con 18 appartamenti, per ospitare in via temporanea una parte degli inquilini del vecchio complesso. Una volta consegnati i nuovi alloggi, l'edificio volano sarà smontato e rimontato, con le stesse finalità, nelle vicinanze del cantiere di Rovezzano.

Un terzo *leitmotiv* è legato all'accresciuto protagonismo nelle politiche pubbliche e nelle iniziative private nel campo dell'*housing* della cosiddetta 'fascia grigia', costituita da coloro che hanno un reddito troppo alto per accedere all'Erp, ma insufficiente ad acquistare o affittare un alloggio a prezzi di mercato. A tale fascia si rivolge il programma sperimentale nazionale "Ventimila alloggi in affitto" finanziato con la L. 21/2001, a cui il Comune di Firenze (giunta Domenici) aderisce, predisponendo nel 2005 una variante per consentire la costruzione da parte di operatori privati selezionati su bando – anche in aree che il Prg 1998 individuava come agricole o a verde pubblico – di 668 appartamenti in affitto, di cui 369 a canone concordato (questi ultimi sovvenzionati per il 45% dal fondo statale). Nello stesso periodo viene inoltre introdotta una norma urbanistica<sup>5</sup>, riproposta nel Ps 2010 tuttora vigente, che negli interventi con demolizione e ricostruzione al di sopra di 2000 mq impone di realizzare alloggi in locazione a canone convenzionato per una quota pari al 20% della Sul o, in alternativa, di monetizzarla, andando ad alimentare un fondo comunale a sostegno della residenza in affitto.<sup>6</sup> Nonostante la rinuncia al 20% di Sul che ne consegue e la sua onerosità, la monetizzazione è stata fino ad oggi la soluzione più richiesta dagli operatori, sul presupposto che la combinazione tra edilizia sociale e residenze destinate al mercato determini una svalutazione immobiliare di quest'ultime.

A seguito della istituzione nel 2009 del Fondo investimenti per l'abitare (Fia) da parte di Cdp Investimenti Sgr Spa, finalizzato a sostenere con partecipazioni fino all'80% iniziative imprenditoriali nel campo dell'edilizia sociale con l'obiettivo del 3% di rendimento, in Toscana il settore si è organizzato intorno a due soggetti, InvestiRE Sgr Spa, gestore finanziario del Fondo Housing Toscano (partecipato da Fia, Regione Toscana e altri<sup>7</sup>), e Abitare Toscana, advisor locale e gestore sociale del fondo, nato come evoluzione del mondo cooperativo nel settore delle abitazioni, tradizionalmente molto forte in regione. A dieci anni dalla costituzione del Fht (2012), gli investimenti nel capoluogo

sono stati ad oggi limitati (5 immobili in tutto) e, nel caso dell'intervento più recente, il recupero del complesso Il Casone alle Piagge (2020), si sono riscontrate difficoltà a trovare gli inquilini per i 66 alloggi in affitto. A dimostrazione di quanto la fascia grigia, per quanto ampia nel panorama del disagio economico (Regione Toscana 2021), sia però più 'volatile' rispetto a quella a cui si rivolge l'offerta di Erp, e più difficile da classificare sia sotto il profilo del disagio abitativo che della propensione a locazioni di lunga durata.

Il quarto *leitmotiv* si riferisce alle iniziative del terzo settore e di reti di cittadini volte a promuovere diverse forme di coabitazione (Rossi e Tupone 2022). La più importante, anche dal punto di vista quantitativo (ca. 200 persone e 70 abitazioni coinvolte), è "Abitare solidale", promossa dal 2008 dall'associazione Auser volontariato e divenuta dal 2012 un servizio permanente sul territorio grazie a una convenzione con il Comune di Firenze,<sup>8</sup> il cui scopo è costruire un 'patto abitativo' tra anziani soli, che offrono una sistemazione nella loro abitazione, e persone in disagio abitativo, che offrono compagnia e assistenza (Danesi 2018). Significative anche le esperienze di autorecupero a fini residenziali di immobili pubblici, che si sono avvalse dei contributi messi ciclicamente a bando dalla Regione Toscana per progetti sperimentali integrativi ai programmi Erp e delle semplificazioni amministrative contenute nelle "Linee di indirizzo per la sicurezza nei cantieri di autocostruzione e di autorecupero", emanate dalla Regione nel 2012. Dei quattro progetti attivati a Firenze, tre hanno comportato la 'regolarizzazione' di occupazioni storiche (un ex asilo comunale, un edificio dell'Asl 10 e una casa colonica dell'Università di Firenze) mediante la stipula di contratti di locazione o comodato, con scomputo delle spese per l'autorecupero, tra le associazioni costituite dagli occupanti (in tutto ca. 150 persone) e gli enti proprietari. Il quarto progetto riguarda invece un immobile messo a disposizione dal Quartiere 4, annesso alla rinascimentale Villa Vogel, sede del quartiere, di cui è in corso la trasformazione da parte dell'Associazione Autorecupero cohousing Le Torri per ricavare 8 appartamenti e spazi da adibire ad asilo nido 'residenziale' e attività pubbliche.

### La 'questione' centro storico

Un capitolo a sé, ma di assoluto rilievo nella biografia della 'città abitata', riguarda le dinamiche che hanno investito il tessuto residenziale e sociale del centro storico di Firenze, in

modo analogo ad altri siti a forte vocazione turistica in cui, con l'affacciarsi della crisi del 2008, il processo di valorizzazione immobiliare ha inasprito la competizione tra diverse funzioni urbane, a scapito della residenza stabile e delle fasce di popolazione più deboli (Smith 2010; Semi 2015).

Inoltre, con l'affermarsi della *sharing economy*, un crescente numero di privati si è reinventato come fornitore di servizi turistici, fino ad allora offerti esclusivamente da hotel e affittacamere professionali, portando ad un ulteriore incontrollato sviluppo del settore, specialmente nelle città storiche (Gralak 2018). Si avvia così, dal 2007, un circolo vizioso, in cui la trasformazione di unità abitative in spazi destinati ad affitti brevi è a un tempo l'effetto e la concausa di un processo le cui due facce della medaglia sono l'*overtourism* (Dodds and Butler 2019) e la fuga dei residenti. Con riferimento alla più nota delle piattaforme turistiche, a Firenze risultano registrate su *Airbnb* ben 11.262 strutture (2021), ubicate per due terzi nella zona Unesco, che copre appena il 5% del territorio comunale. Facendo il confronto con altre importanti città italiane – Napoli, Milano, Roma e Venezia – si tratta del più alto numero di annunci in rapporto alla superficie territoriale (110,07 annunci/kmq) (Tab. 1).

Tale fenomeno si accompagna, imprimendole un'accelerazione, alla progressiva contrazione dei residenti, iniziata molto tempo prima in conseguenza sia della scelta politica di delocalizzare dal centro alcune funzioni strategiche (sedi universitarie e direzionali, Palazzo di giustizia, ecc.) operata negli anni '90, sia di quella di molte famiglie di ricercare altrove un rapporto più soddisfacente tra costo e qualità dell'abitare.<sup>9</sup>

Oggi, questa spinta centrifuga è sempre più legata anche alla difficoltà di accesso alla

casa. La sommatoria delle diverse componenti della domanda (inclusa quella turistica e degli studenti stranieri, verso cui da alcuni anni si è sviluppata un'offerta residenziale specializzata, inaccessibile alla maggior parte degli studenti italiani)<sup>10</sup> ha infatti determinato un aumento costante dei prezzi degli alloggi, a svantaggio dei ceti meno abbienti e dei segmenti più giovani di popolazione (che pure, come evidenzia una recente indagine effettuata dal Laboratorio di geografia sociale dell'Università di Firenze, sono, insieme alla fascia più benestante, quelli maggiormente attratti dalla prospettiva di vivere in centro – Loda *et al.* 2022).

D'altra parte, il centro storico è anche il settore urbano che presenta il tasso più alto di popolazione straniera a Firenze: 23% rispetto alla media del 16% nell'intero comune.<sup>11</sup> La contraddizione è solo apparente. Da un lato, l'alta percentuale di stranieri deriva infatti dal basso numero dei residenti complessivi e in particolare di quelli italiani; dall'altro, la relativa consistenza di tale popolazione dipende da una maggiore capacità di adattamento a condizioni abitative, ancora piuttosto diffuse nelle zone più popolari della città vecchia, che per livello di manutenzione o caratteristiche tipologiche degli alloggi non avrebbero mercato né fra i locali né fra i turisti.

L'emergenza Covid ha determinato solo un momentaneo rallentamento di tali processi, di cui ha risentito soprattutto il mercato degli affitti che per sua natura 'cattura' più tempestivamente le variazioni della domanda abitativa non stabile (e che per la stessa ragione è ora in fase di ripresa, con il ritorno di turisti e studenti). Il mercato della compravendita ha subito invece flessioni più contenute e a Firenze ha retto meglio che nelle altre maggiori città italiane (Rossi e Tupone 2022). In ogni caso, la crisi sanitaria ha messo

chiaramente in luce la debolezza strutturale di un'economia così fortemente dipendente dai flussi turistici, soprattutto internazionali (Carta e Tarsi 2021).

### Programmi e prospettive per il post Covid

Lo scoppio della pandemia si sovrappone ai momenti iniziali della formazione del Ps e del Po, rallentandone l'iter e focalizzando la discussione su alcuni indirizzi politici intorno al tema della 'resilienza urbana', in parte già presenti nel programma di mandato del sindaco Nardella e nell'atto di avvio del procedimento dei piani (2018), in parte inseriti nel documento strategico "Rinascere Firenze" lanciato dalla giunta all'apice della crisi sanitaria (Comune di Firenze 2020). Fra questi: il rilancio della residenzialità e il contenimento del fenomeno degli affitti brevi nel centro storico e l'aumento dell'offerta di strutture comunali per rispondere al disagio abitativo. Riguardo al primo aspetto, né il tentativo portato avanti a livello internazionale, al fianco di Amsterdam e di altre dodici città d'arte, per sollecitare la Commissione europea a regolamentare le locazioni brevi offerte sulle piattaforme turistiche nell'ambito della legislazione sull'*e-commerce*, né la richiesta avanzata da Nardella e dal Sindaco di Venezia Brugnaro al governo italiano di norme che permettano ai comuni di intervenire autonomamente, introducendo limiti e distinguendo la destinazione d'uso residenziale da quella residenziale-turistica, sembrano destinate a ottenere risultati in tempi brevi. Restando nel limitato campo d'azione comunale, è allo studio una disciplina del Po che all'interno della cerchia dei viali scoraggi la trasformazione degli alloggi in miniappartamenti per vacanze più o meno 'mascherati' e vieti del tutto la realizzazione

CITTÀ	TOTALE ANNUNCI AIRBNB (%)	ANNUNCI PER KMQ	CASE APPARTAMENTI INTERI (%)	CAMERE PRIVATE (%)	CAMERE CONDIVISE (%)	NOTTI OCCUPATE /ANNO STIMATE	PREZZO/NOTTE	ANNUNCIO SINGOLO PROPRIETARIO	ANNUNCIO MULTIPLO PROPRIETARIO
Firenze	11.262 (100%)	110,07	8.640 (76,7%)	2.566 (22,8%)	56 (0,5%)	110	100 €	36,1%	63,9%
Napoli	7.169 (100%)	61,12	4.223 (58,9%)	2.897 (40,4%)	49 (0,7%)	82	68 €	41,3%	58,7%
Milano	17.659 (100%)	97,20	12.809 (72,5%)	4.500 (25,5%)	350 (2%)	70	112 €	60,3%	39,7%
Roma	29.436 (100%)	22,87	18.843 (64%)	10.368 (35,2%)	225 (0,8%)	89	98 €	38%	62%
Venezia	8.469 (100%)	20,36	6.478 (76,5%)	1.927 (22,8%)	64 (0,8%)	114	137 €	31,4%	68,6%

Tab. 1. Annunci Airbnb a Firenze, Napoli, Milano, Roma, Venezia per densità e tipologia, 2021 (fonte: elaborazione degli autori su dati di Inside Airbnb).

di nuove strutture ricettive, e, negli interventi di trasformazione, obblighi gli operatori a sottoscrivere un impegno a non utilizzare le nuove residenze per locazioni brevi.

Sul piano delle politiche abitative, in occasione del *City Social Summit* di Eurocities (2021), presieduto da Nardella, è stato presentato un Piano casa post-Covid, contenente una lunga lista di interventi, fra ristrutturazioni di immobili comunali e nuove costruzioni, da tempo programmati e ancora non iniziati o finiti, integrata dalla previsione di ca. 500 ulteriori alloggi concentrati in tre siti: l'ex fabbrica Meccanotessile a Rifredi (60 alloggi Ers) e due aree militari dismesse. I progetti per queste ultime richiamano volutamente gli episodi più virtuosi della biografia fin qui tratteggiata: la 'città giardino' dell'Isolotto e il recupero delle Murate. Sui 19,4 ha del sedime dell'ex caserma *Lupi di Toscana*, collocata lungo la linea 1 della tramvia vicino al confine con Scandicci, sorgerà un eco-quartiere permeato dal verde pubblico e circondato da orti urbani e appezzamenti agricoli, oggetto di un processo partecipativo nel Quartiere 4 (2016), di un concorso di progettazione urbana (2016-2018) e infine di un piano particolareggiato d'iniziativa pubblica, approvato

nel 2021 con la previsione di 36.500 mq di residenza (comprendenti, in proporzioni non specificate, Erp, Ers, alloggi temporanei per emergenze abitative e negozi al piano terra). Il secondo è un intervento di recupero che ha in comune con le Murate la posizione centralissima e l'impianto a corti del complesso edilizio interessato, la ex caserma dei carabinieri di S. Maria Novella, dove, insieme a funzioni civiche e culturali, saranno realizzati 4.000 mq di Ers.

Con gli interventi già programmati si arriva così a 1.366 alloggi, un numero rilevante ma ben lontano dal costituire una risposta strutturale al disagio abitativo, che continua ed essere, oggi più di prima, un'emergenza, come ci restituiscono i dati del X Rapporto sulla condizione abitativa della Regione Toscana (2021) per il Lode Firenze:

- 30.665 nuclei familiari nella 'fascia nera' del disagio economico (con Isee inferiore a 16.500 €/anno, ovvero la platea che sulla carta può accedere all'Erp);
- 12.834 alloggi Erp teoricamente disponibili (di cui, come abbiamo detto, 7.993 nel Comune di Firenze utilizzabili per il 90%);
- 3.463 nuclei familiari in graduatoria per l'assegnazione di un alloggio Erp, con un tasso

di soddisfazione pari al 4,4% (2020).

Riportare al centro delle politiche pubbliche il tema della casa come diritto primario secondo un ordine di priorità dettato dall'effettivo bisogno (che naturalmente include anche la fascia grigia, mentre comporta necessariamente una contrazione dello spazio lasciato alle iniziative *market-driven*) è, insieme alla transizione ecologica degli insediamenti, una sfida che la combinazione fra crisi sanitaria e crisi geopolitica che stiamo attraversando – con i loro effetti già misurabili ma destinati ad aggravarsi ulteriormente di allargamento della forbice tra "la città dei ricchi e la città dei poveri" (Secchi 2013) – ha reso improcrastinabile. Significa, con riferimento alla pianificazione urbanistica e territoriale, rendere manifesto il legame essenziale tra l'Obiettivo dello sviluppo sostenibile n. 11 dell'Agenda Onu 2030 – Città e comunità sostenibili – e gli altri obiettivi di natura sociale (per altro già contenuti nell'impegno a "rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale" che limitano "di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini" di cui all'art. 2 della Costituzione italiana), assumendo l'adempimento del diritto alla casa come la precondizione al "diritto alla città" (Lefebvre 1970). È appunto di questo che abbiamo voluto parlare, seguendo, sulla falsa riga di Secchi (2000), le tracce di una biografia urbana di Firenze incentrata sul tema dell'abitare: non solo di case, ma di città. ■

## Note

1 Gli Iacp sono riformati dalla L. 865/1971 n. 865, che li trasforma in enti pubblici non economici; a seguito del decentramento delle funzioni amministrative (Dpr 616/1977) la competenza sugli istituti passa alle regioni. Nel 1986 il patrimonio e le funzioni dello Iacp di Firenze sono trasferiti all'Ater Firenze (Azienda territoriale per l'edilizia residenziale), ente di livello regionale organizzato su base provinciale, che sarà soppresso dalla Lr 77/1998.

2 L'espressione è tratta dal discorso pronunciato dal sindaco Giorgio La Pira alla consegna dei primi appartamenti, il 6 novembre 1954 (Poli 2004: 96).

3 Il progetto è stato elaborato dall'Ufficio Programmazione Erp del Comune di Firenze, con il coordinamento dell'arch. Roberto Melosi. In seguito, le attività di progettazione e gestione degli alloggi sono passate a Casa Spa.

4 Tale principio sarà rafforzato nelle leggi successive, la 1/2005 e soprattutto la 65/2014, attualmente in vigore. Sul tema, si veda il focus "La pianificazione in Toscana" pubblicato su *Urbanistica informazioni* no. 302, ed in particolare Agnoletti et. al. 2022.

5 Norma introdotta nel Ps di Firenze, adottato nel 2004. Sebbene il piano non sia mai giunto all'approvazione, non solo la 'quota del 20%' ha continuato ad essere applicata, ma è rimasto valido

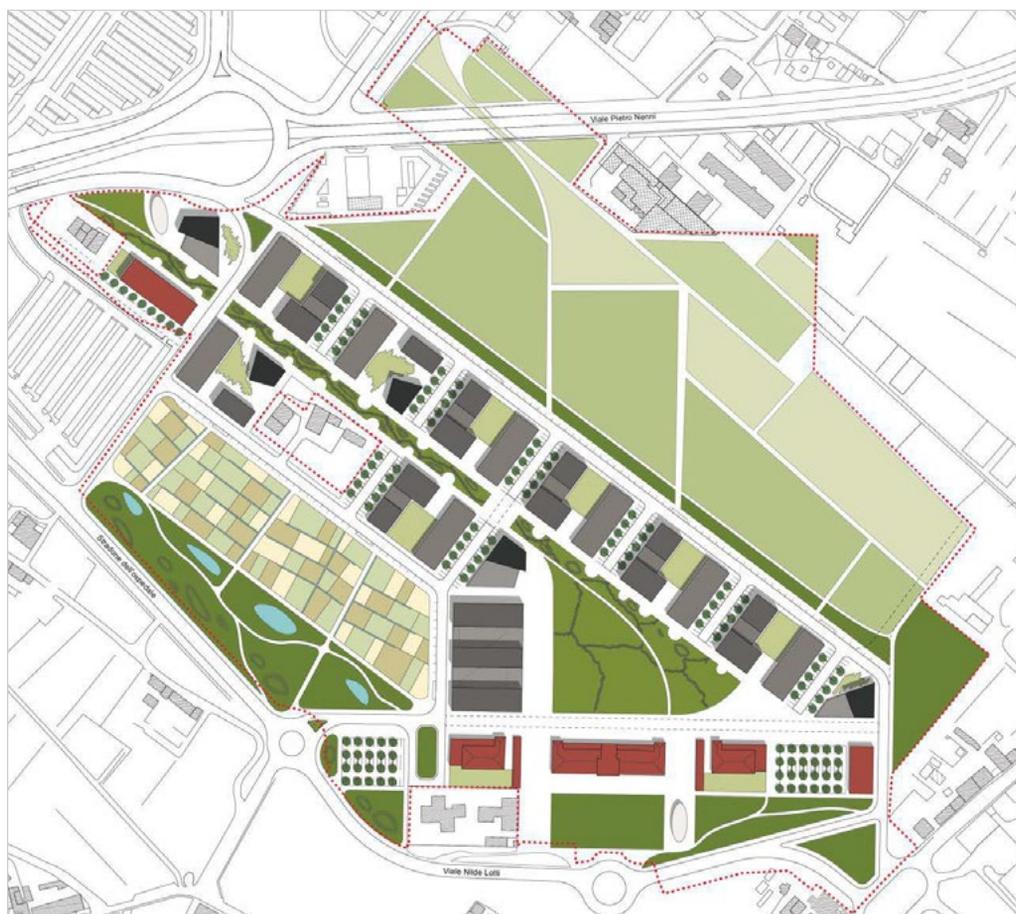


Fig. 2. Il Piano particolareggiato d'iniziativa pubblica "Ex caserma Lupi di Toscana" (fonte: [https://www.comune.fi.it/system/files/2021-03/excaserma\\_ldt\\_02.pdf](https://www.comune.fi.it/system/files/2021-03/excaserma_ldt_02.pdf)).

anche il suo regolamento di attuazione (2005), in cui sono definite le modalità per monetizzarla.

6 Nel Piano casa 2018, atto di programmazione delle risorse destinate alle politiche abitative (dai contributi per l'affitto agli inquilini più disagiati, agli interventi di Casa Spa), sono 119 gli appartamenti di proprietà comunale destinati ad affitti agevolati, a cui se ne aggiungono 18 da ricavare dalla ristrutturazione dell'ex ospedale pediatrico Meyer, anch'esso di proprietà del comune.

7 Partecipano al fondo anche le fondazioni bancarie delle Casse di risparmio di Firenze, Prato, Pistoia e Livorno, Unipol-Sai, l'Istituto di Sostentamento del clero della Diocesi di Firenze e cooperative di abitazione.

8 Da allora l'esperienza si è estesa ad altre città toscane. A partire dal 2016, il modello di Abitare Toscana è stato replicato in Emilia Romagna, Lombardia e Marche (Danese 2018).

9 Movimenti residenziali centrifughi sono rilevabili lungo tutto l'ultimo ventennio, con una fuoriuscita di ca. 148.827 residenti (77.370 nel primo decennio del 2000 e 71.457 nel secondo). Di questi, il 53% si è ricollocato all'interno dell'area metropolitana, come risulta dalle elaborazioni di Irpet su dati dell'anagrafe del Comune di Firenze.

10 A Firenze hanno sede 29 università straniere e altre 25 tengono corsi in città senza avere una sede propria, per un totale di ca. 15.000 studenti/anno (dato 2016/2017): un bacino di potenziale domanda che ha attratto investimenti nel settore degli studentati 'di lusso'. Ad oggi ne sono stati realizzati due; altri tre sono in costruzione in aree interne o ben collegate al centro storico.

11 Dati provenienti dall'Ufficio Statistica del Comune di Firenze.

## Riferimenti

Agnoletti C., Alberti F., Marioni A., "Un bilancio della pianificazione in Toscana", *Urbanistica informazioni*, no. 302, p. 29-35.

Bernini S. (2001), "«Non case ma città»: La Pira e l'Isolotto a Firenze", in P. Di Biagi (a cura di), *La grande ricostruzione. Il piano Ina-Casa e l'Italia degli anni '50*, Donzelli editore, Roma.

Campos Venuti G. (1990), "La vicenda urbanistica di Firenze (e a Firenze giunge l'eco di Milano)", *Territorio*, no. 6, p. 125-138.

Carta M., Tarsi E. (2021) "Il paesaggio del turismo oltre il Covid-19: prospettive per una Firenze resiliente", *Ri-Vista*, vol. 19, no. 1, p. 84-99. <https://doi.org/10.13128/rv-9742>

Cederna A. (1961), "La colmata di Firenze", *Il mondo*, 1 May, p. 13.

Caudo G. (2011), "L'edilizia sociale come strumento di pianificazione del territorio", *Contesti. Città territorio progetti*, no. 1-2, p. 48-57

Clemente A., Innocenti R. (a cura di) (1994), *La formazione del nuovo piano di Firenze*, Alinea, Firenze. Comune di Firenze (2020), *Rinascita Firenze. Ripensiamo la città*. [[www.comune.fi.it/system/files/2020-05/rinascitafirenze\\_DOC\\_6.pdf](http://www.comune.fi.it/system/files/2020-05/rinascitafirenze_DOC_6.pdf)].

Cusmano S. C. (2000), "Alcune note introduttive alla vicenda fiorentina", in A. Toti (a cura di), *IACP/Ater 1909-1999: novant'anni di case popolari a Firenze*, Alinea, Firenze, p. 12-17.

Danesi G. (a cura di) (2018), *Abitare solidale. Pratiche ed esperienze di coabitazione sociale*, Cesvot (Centro servizi volontariato Toscana), Firenze.

Dodds R., Butler R. (2019), "The phenomena of overtourism: a review", *International Journal of Tourism Cities*, vol. 5, no. 4, p. 519-528. <https://doi.org/10.1108/IJTC-06-2019-0090>

Esposito V. (a cura di) (2019), *Recuperare le Murate: da carcere a città*, Aiòn, Firenze.

Giorgieri P. (2010), "La frammentazione urbana tra riuso e nuove espansioni senza città", in Id. (a cura di), *Firenze il progetto urbanistico - scritti e contributi 1975-2010*, Alinea, Firenze, p. 115-159.

Granath Hannson A., Lundgren B. (2019), "Defining social housing: a discussion on the suitable criteria", *Housing, theory and society*, vol. 36, no. 2, p. 149-166. <https://doi.org/10.1080/14036096.2018.1459826>

Gralak K. (2018), "Tourism Gentrification as a Symptom of an Unsustainable Tourism Development", *Problemy Zarządzania - Management Issues*, vol. 16, no. 3 (75), p. 197-212. <https://doi.org/10.7172/1644-9584.75.12>

Indovina F. (1993), *La città occasionale. Firenze, Napoli, Torino, Venezia*, Franco Angeli, Milano.

Lefebvre H. (1970), *Il diritto alla città*, Marsilio Editori, Padova (ed. or. 1968).

Loda M., Puttilli M., Tartaglia M. (2022), *Ripensare il centro storico di Firenze nel dopo Covid-19*, Università degli studi di Firenze, LaGeS, Università di Firenze, in corso di pubblicazione.

Martinotti G. (1993), *Metropoli: la nuova morfologia sociale della città*, Il Mulino, Bologna.

Michelucci G. (1969), *A proposito di una polemica sul "piano regolatore" di Fiesole*, Edizioni Vita Sociale, Pistoia.

Piano R. (2000), "Le Murate", in E. Bougleux (a cura di), *Colloqui con la città*, Comune di Firenze, Edizioni Polistampa, Firenze, p. 105-106.

Poli D. (2004), *Storie di quartiere. La vicenda Ina-Casa nel villaggio Isolotto a Firenze*, Edizioni Polistampa, Firenze.

Regione Toscana (2021), *Abitare in Toscana. X Rapporto sulla condizione abitativa* [[www.regione.toscana.it/-/decimo-rapporto-sulla-condizione-abitativa-in-toscana-anno-2021](http://www.regione.toscana.it/-/decimo-rapporto-sulla-condizione-abitativa-in-toscana-anno-2021)].

Rossi M., Tupone F. (2022), "Firenze: la città contesa", in C. Perrone, A. Magnier, M. Morisi (a cura di), *Chi possiede la città? Proprietà, poteri, politiche*, Urban@it, Settimo rapporto sulle città, Il Mulino, Bologna, p. 91-147.

Secchi B. (2000), "Autobiografie e biografie: storie di case popolari", in A. Toti (a cura di), *IACP/Ater 1909-1999: novant'anni di case popolari a Firenze*, Alinea, Firenze, p. 8-10.

Secchi B. (2013), *La città dei ricchi e la città dei poveri*, Laterza, Roma-Bari.

Semi G. (2015), *Gentrification. Tutte le città come Disneyland*, Il Mulino, Bologna.

Smith N. (2010), "A Short History of Gentrification", in J. Brown-Saracino (ed.), *The gentrification debates: a reader*, Routledge, London, p. 31-36.

Vittorini M. (1992), "Relazione preliminare", in M. Vittorini (a cura di), *Piano di edilizia economica e popolare P.E.E.P '91, PRG '92*, Quaderno n. 2, p. 13-24.

urbanpromo

LETTURE 2022



INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

URBAN@IT  
urbanistica@italiana.it

13 LUGLIO ore 18.00

**ECOPOLI**

a cura di  
**Francesco Moccia**  
(Collana Accademia)

**FRONTIERE**

**PRESENTAZIONE  
DEL LIBRO  
"ECOPOLI, VISIONE  
REGIONE 2050"**

In "ECOPOLI Visione Regione 2050", di cui è autore Sandro Fabbro professore di Urbanistica all'Università di Udine e dirigente INU, con prefazione di Francesco Domenico Moccia e dossier fotografico dello studioso di paesaggio Moreno Baccichet, si formula una proposta urbanistica atta a ricomporre il conflitto tra capitalismo e ambiente. Sulla base dei principi in particolare della Regional Planning Association of America degli anni venti del secolo scorso, tale proposta prende nome di "Ecopoli" perché il senso ultimo del modello è la "ricostruzione", dopo la "tempesta perfetta" prodotta congiuntamente dalla pandemia, dalla crisi economica iniziata nel 2008 e dalla permanente crisi climatica da global warming, di luoghi e sistemi dell'abitare, del lavorare e del muoversi come ambiti dai quali possa emergere una alternativa all'unico modello urbano oggi vincente e cioè quello metropolitano.

**Iscriviti:**

[https://us06web.zoom.us/webinar/register/WN\\_zXp9iEZhSWqWlgrtFrtmNQ](https://us06web.zoom.us/webinar/register/WN_zXp9iEZhSWqWlgrtFrtmNQ)

## Flussi paralleli di azione nelle politiche abitative a Bari

Carla Tedesco

*L'articolo propone una lettura delle politiche abitative condotte nella città di Bari quale intreccio tra le politiche di rigenerazione urbana area-based e le sperimentazioni nel novero delle politiche di welfare. Attraverso tale percorso vengono identificati alcuni profili di innovazione ed alcuni limiti, gli uni e gli altri legati prevalentemente alla capacità di creare relazioni sinergiche tra le diverse azioni condotte nei quartieri.*

### Introduzione

Al fine di indagare le politiche abitative nel caso barese, si propone una lettura che assume due angoli visuali. Il primo considera la politica della casa all'intreccio con l'azione urbanistica in relazione, in particolare, ma non esclusivamente, alle iniziative di rigenerazione urbana *area-based*, che hanno assunto nel corso del tempo nel dibattito politico cittadino e nelle pratiche significati diversi e sempre più articolati. Il secondo angolo visuale osserva la sperimentazione da parte dell'amministrazione comunale di alcune esperienze abitative innovative nell'ambito delle politiche del welfare, in linea con quanto accade a livello nazionale e internazionale. Queste ultime esperienze sembrano ben intercettare le molteplici pratiche dell'abitare nella città contemporanea e meritano, pertanto, di essere attentamente osservate.

Sarebbe tuttavia un errore soffermare l'attenzione unicamente sulle iniziative che presentano maggiori tratti di novità. Quello che si osserva è un insieme di pratiche altamente articolato e differenziato in cui le risposte alle questioni di accesso all'abitazione vengono fornite sia attraverso modalità di trasformazione urbana e processi legati a concettualizzazioni della città, ad assetti socioeconomici e culturali 'in crisi', e probabilmente in via di superamento, sia attraverso esperienze innovative caratterizzate da un nuovo protagonismo di alcuni attori (principalmente cittadini e associazioni). Questa coesistenza di vecchie e nuove modalità di costruzione di politiche abitative, portate avanti da soggetti tecnici e politici diversi (da un lato, la Ripartizione Patrimonio del Comune di Bari, in collaborazione con l'Agenzia Regionale per la casa, dall'altro la Ripartizione Welfare

e servizi alla persona) è acuita dalla gravità di problemi basilari dell'abitare che non sono stati efficacemente affrontati in passato dalle politiche pubbliche e che rendono il peso del 'pregresso' particolarmente consistente mentre si tenta di innovare. Si tratta di una tendenza, tipica dei contesti del Mezzogiorno, all'inerzia, alla resistenza al cambiamento (Savino 2005; Tedesco 2009). Tuttavia, descrivere nel dettaglio tutte le iniziative messe recentemente in campo andrebbe ben al di là di questo contributo. Per questo si è scelto di concentrare l'attenzione su alcune di esse che risultano particolarmente emblematiche e comunque in grado di raffigurare efficacemente la varietà di tipologie di intervento sperimentate, sollevando alcune questioni rilevanti.

Il contributo è articolato in tre paragrafi, oltre questa introduzione. Nel primo si forniscono alcuni dati sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica nel quadro delle iniziative del Piano casa comunale, nel secondo vengono descritte alcune risposte in tema di emergenza abitativa portate avanti nell'ambito delle politiche di welfare, nel terzo vengono riassunte le principali questioni aperte.

### Tra housing e planning: il quadro degli interventi di riqualificazione del Piano casa comunale

Il patrimonio di edilizia residenziale pubblica (Erp) di Bari ha una consistenza di 11.106 alloggi<sup>1</sup>. Di questi, 8.000 vengono gestiti dall'Arca (Agenzia regionale per la casa e l'abitare) Puglia centrale e 3.106 dall'Ufficio Patrimonio del comune. Gli alloggi sono ubicati in parte (circa 2.000) nel territorio comunale di Bari, in parte in altri comuni della Città metropolitana; alcune unità sono localizzate anche in comuni non appar-

tenenti alla Città metropolitana.

A metà degli anni 2000, l'Amministrazione comunale di Bari, nel passaggio da un esecutivo di centro destra ad un esecutivo di centro sinistra, ha messo al centro del proprio programma di mandato le politiche abitative. In particolare, partendo dall'idea dell'abitazione come 'diritto di cittadinanza', è stata messa in campo una strategia tesa ad affrontare il problema del degrado del patrimonio di edilizia residenziale pubblica comunale attraverso strumenti di riqualificazione nazionali o regionali (Giannini 2009), che si ponevano l'obiettivo di intervenire sul patrimonio di edilizia residenziale pubblica (Erp) nell'ambito della riqualificazione di interi contesti urbani.

In parallelo, anche a livello regionale è stata vissuta una stagione di grande innovazione della politica della casa (e delle politiche urbane), legata alla elezione nel 2005, per la prima volta in Puglia, di un governo regionale di sinistra che ha assunto esplicitamente tra gli obiettivi di mandato la rottura con le politiche delle passate amministrazioni di centro e centro-destra (Barbanente e Grassini 2019; Tedesco 2009). Questa rottura è stata molto evidente nell'ambito della politica urbanistica e della politica della casa, che hanno assunto grande centralità nell'azione politica. In particolare, nei primi mesi di mandato è stato predisposto un articolato programma di Erp, una novità assoluta in una regione che tradizionalmente non aveva mai mostrato capacità di rispondere ai bisogni dei segmenti più vulnerabili della popolazione.

Tra gli interventi concretamente messi in campo, alcuni hanno di fatto riguardato unicamente gli edifici del patrimonio di edilizia pubblica. È questo il caso del restauro conservativo del complesso "Duca degli Abruzzi" nel quartiere Madonnella, risalente agli inizi del '900, il primo nucleo di case pubbliche della città di Bari costruito dopo la fondazione dell'Istituto Case popolari nel 1906 su suoli donati al nuovo ente dal Comune, suo principale socio fondatore (Borri 1990). In questo caso, dietro l'apparenza di un 'semplice' intervento di restauro, si nascondono processi decisionali travagliati in quanto rappresentativi di una radicale inversione di rotta rispetto a decisioni precedenti, che prevedevano la ristrutturazione urbanistica dell'area mediante demolizione e ricostruzione, con la realizzazione di interventi privati. Infatti, grazie al profitto ricavabile in una zona con elevati valori immobiliari, in virtù dell'ubicazione in zona centrale e prospiciente il mare del complesso residenziale,

si sarebbero recuperate risorse da investire nella realizzazione di un nuovo insediamento di Erp in un'area periferica, espellendo di fatto gli abitanti dalle zone centrali della città, secondo un meccanismo ampiamente sperimentato a Bari nel secondo dopoguerra (Borri *et al.* 1980).

Altri interventi sono state portati avanti nell'ambito di alcune operazioni urbanistiche previste nel Prg del 1976 (il cosiddetto "Piano Quaroni", dal nome dell'estensore) che consistono in nuove espansioni urbane per la costruzione di quartieri di edilizia residenziale caratterizzati da un mix di offerta abitativa (edilizia sovvenzionata, agevolata, convenzionata, privata), le cosiddette 'maglie dei mix', attualmente realizzate solo in piccola parte. Posto che una simile risposta alle questioni abitative è stata praticata nella città di Bari per la prima volta negli anni 2000, il meccanismo di gestione delle operazioni, messo a punto alla fine degli anni '90, con competenze distribuite tra tre diversi assessorati e strutture tecniche (Urbanistica, Patrimonio e Lavori Pubblici), in assenza di una struttura trasversale di coordinamento, si è rivelato nel corso dell'implementazione talmente farraginoso che persino la realizzazione delle urbanizzazioni primarie è risultata altamente problematica<sup>2</sup>.

Sul patrimonio Erp sono intervenuti altresì programmi di rigenerazione/riqualificazione che hanno accostato il rinnovo del patrimonio abitativo e la riqualificazione degli spazi pertinenziali e/o degli spazi pubblici. È questo il caso del Contratto di quartiere per il quartiere Mungivacca, un villaggio operaio risalente all'immediato dopoguerra, ubicato lungo la direttrice per Taranto, nei pressi della tangenziale, che ha incontrato non poche difficoltà realizzative in larga parte conseguenza delle difficoltà di gestire interventi unitari in complessi di edifici che vedono un mix di proprietà pubblica e di alloggi privati (riscattati), che hanno dilatato notevolmente i tempi di implementazione del programma; nonché del Programma di riqualificazione del quartiere San Girolamo, lungo la costa nord ovest della città.

Su quest'ultimo programma, che si è articolato in due interventi paralleli, appare significativo soffermarsi per mettere in evidenza alcune criticità, che, a partire dal caso specifico, si rivelano più in generale rilevanti nel contesto delle politiche abitative a Bari in particolare in relazione ai rapporti tra attori pubblici e privati. Il progetto iniziale, avviato a metà degli anni 2000, prevedeva un primo intervento di riqualificazione del *waterfront*,

attualmente realizzato dall'Amministrazione comunale, pur con notevole ritardo (il nuovo lungomare è stato inaugurato nel 2019); e un secondo intervento, attualmente in fase di stallo, di demolizione e ricostruzione del retrostante quartiere Erp, con la realizzazione di oltre 500 alloggi tra edilizia residenziale pubblica e edilizia residenziale in 'social housing' (in parte edilizia agevolata, in parte convenzionata e a canone concordato, anche con patto di futura vendita, destinata ai segmenti di popolazione individuati per categorie di reddito e di bisogni speciali dalle leggi regionali), nonché alcune quote di edilizia libera.

L'intervento pubblico, portato avanti dall'Agenzia regionale per la casa (Arca) ha visto l'avvio della costruzione di uno solo dei due edifici previsti per alloggiare tutti gli attuali abitanti del quartiere. La realizzazione del primo edificio avrebbe dovuto consentire l'avvio di un complesso piano di rotazione degli abitanti e, quindi, la demolizione progressiva degli edifici esistenti e la realizzazione di un secondo edificio destinato ad Erp. Il cantiere è attualmente fermo in quanto sono sorti vari problemi di tipo economico. Il recente tentativo di inserire la realizzazione del secondo edificio tra le proposte per il bando nazionale per i PINQUA (Programmi Innovativi Nazionale per la Qualità dell'Abitare) ha visto la proposta collocarsi in posizione non utile al finanziamento.

Per quanto riguarda, invece, gli interventi in 'social housing', che sarebbero stati portati avanti dai soggetti privati, errori iniziali nel calcolo delle volumetrie realizzabili hanno visto il raggruppamento di imprese inizialmente coinvolte perdere progressivamente

interesse nell'iniziativa. La realizzazione dell'intervento è quindi complessivamente in situazione di stallo e non appaiono facilmente risolvibili i problemi sorti in fase di attuazione.

In questo contesto di azione, si inseriscono altri due progetti che hanno costituito una interessante novità, predisposti in risposta al bando regionale per i Pirp (Programmi integrati di riqualificazione delle periferie), lanciati dal Governo regionale nel 2006, attraverso un bando rivolto ai comuni per i quartieri Japigia e San Marcello. Integrazione, sostenibilità, partecipazione le parole chiave dell'iniziativa.

Nelle intenzioni dei *policy makers* regionali l'integrazione era intesa non solo dal punto di vista fisico e funzionale ma anche socio-economico; la sostenibilità non solo come riduzione dell'impatto ambientale, ma come promozione della rigenerazione ecologica dei quartieri in termini di tutela delle risorse, riuso di aree abbandonate, bonifica di siti inquinati, incremento della permeabilità dei suoli, creazione di aree pedonali e aree verdi; la partecipazione, come attivo coinvolgimento degli abitanti volto a rispondere ai loro bisogni e aspettative, con una particolare attenzione all'infanzia.

Il Pirp San Marcello ha avuto consistenti difficoltà di avvio delle azioni, che sono partite solo nel 2016 (Fig. 1). Molteplici le cause del ritardo, principalmente imputabile alla riconfigurazione (anche per questioni economiche legate alla crisi) del consorzio di imprese che avevano inizialmente siglato l'Accordo di programma con il Comune, oltre che a questioni tecniche non esaurientemente affrontate in sede di



Fig. 1. Quartiere S. Marcello: nuove realizzazioni di edilizia residenziale e cantiere dei nuovi uffici comunali dall'area verde di villa Giustiniani (foto archivio Netti architetti, 2021).

predisposizione dei progetti (tra cui quelle legate al regime proprietario delle aree!). Il programma era stato formulato considerando attentamente le volontà degli abitanti sino al punto che è stato accantonato un iniziale progetto di demolizione e ricostruzione degli edifici che avrebbe consentito di consegnare alle famiglie alloggi più ampi, in favore di un intervento di mera ristrutturazione dell'esistente (240 alloggi pubblici)<sup>3</sup>. Nonostante la presenza di un laboratorio di partecipazione che sta accompagnando l'implementazione del programma, l'allungamento dei tempi di avvio dello stesso ha fatto sì che si perdesse nel corso del tempo il clima di condivisione e di fiducia costruito inizialmente.

La mancanza di integrazione ha riguardato questioni basilari quali l'indispensabile coordinamento tra i diversi cantieri, gestiti da soggetti diversi (Agenzia della casa, amministrazione comunale, soggetti privati), in un ambito di intervento molto circoscritto, e tra diversi settori dell'amministrazione comunale.

Per quanto riguarda, invece, il Pirp del popoloso quartiere Japigia, le azioni, che interessano una porzione urbana molto ampia di questo grande quartiere pubblico (la porzione coincidente con un piano di edilizia economica e popolare), hanno incluso, tra gli altri interventi, quello di demolizione e ricostruzione di 84 'alloggi parcheggio', che furono costruiti in via provvisoria e si erano trasformati nel corso degli anni in baracche per le condizioni estreme di degrado<sup>4</sup>.

La realizzazione degli interventi procede

con estrema lentezza, gli interventi hanno finito per costituire elenchi di opere pubbliche e private, stentando a essere ricondotte ad un'idea complessiva al punto che, lungi dall'aver il programma un effetto generativo, non si è riusciti a cogliere l'occasione di ulteriori fondi (PON Metro e POC Metro) per rafforzare le azioni intraprese, come nel caso del giardino pubblico realizzato senza servizi e punti di ristoro che avrebbe potuto essere notevolmente qualificato dalla presenza di un bar sociale da insediare in un immobile abbandonato localizzato in un'area limitrofa, idea inserita nella programmazione del PON Metro e poi accantonata. In ogni caso, questi programmi stanno vedendo la contestuale realizzazione della parte pubblica e privata, fattore questo che rappresenta comunque un elemento innovativo nel contesto cittadino.

Rileva altresì evidenziare che entrambi i programmi hanno fornito risposte a istanze che erano rimaste inascoltate per anni. Ci si riferisce, in particolare, alla fatiscenza degli edifici residenziali e all'assenza dell'impianto di fogna bianca per il quartiere San Marcello, nonché alle sopra menzionate 'case parcheggio' per il quartiere Japigia. In proposito appare importante mettere in evidenza che a fronte della gravità dei problemi pregressi e di un gap importante tra bisogni e disponibilità finanziarie dell'Amministrazione comunale, l'aver orientato le risorse private verso la riqualificazione urbana piuttosto che verso l'espansione in una città in cui alte sono ancora le aspettative rispetto ad un piano sovradimensionato (il cui residuo ammonta

a circa 15 milioni di metri cubi) e verso la risposta a bisogni così rilevanti è senza dubbio elemento degno di nota.

In definitiva, l'ingente sforzo compiuto attraverso la programmazione regionale e comunale ha consentito di fornire risposte significative alla grave situazione di emergenza abitativa della città. Nel 2018 i nuclei familiari inseriti in posizione utile nelle liste di attesa (del 2012) per un alloggio pubblico erano 1948. Circa 330 alloggi erano stati consegnati negli anni precedenti, risultavano ancora da assegnare 167 alloggi di cui 44 nell'ambito dei Pirp e 123 nel quartiere S. Anna. Nell'ambito del bando emanato nell'aprile 2018 sono risultati idonei circa 1.600 nuclei familiari.

Più recentemente l'amministrazione comunale ha partecipato al bando nazionale per i PINQUA (Programmi Innovativi Nazionale per la Qualità dell'Abitare) candidando il quartiere S. Rita (Figg. 2-3), un quartiere pubblico costruito nel corso degli anni ottanta, in giustapposizione con i nuclei consolidati delle ex frazioni di Carbonara, Ceglie e Loseto. La proposta è stata costruita in continuità con alcuni percorsi di riqualificazione già avviati non solo in relazione alla valorizzazione delle risorse naturali del quartiere e all'integrazione dell'insediamento nel paesaggio, con la riqualificazione ecologica degli edifici e dello spazio pubblico aperto, ma anche rafforzandone la mixité, attraverso la realizzazione di nuovi presidi funzionali, anche in relazione a percorsi innovativi di usi temporanei, autocostruzione, cura, censimento e gestione condivisa degli spazi verdi intrapresi dall'amministrazione negli anni immediatamente precedenti.

### Tra housing e welfare: alcune sperimentazioni

Un altro campo di azione è quello che ha visto la sperimentazione negli ultimi anni nella città di Bari, nell'ambito delle politiche di welfare, di un insieme di iniziative di 'abitare condiviso', laddove con questa locuzione ci si riferisce a situazioni abitative che includono spazi riservati a singole famiglie e servizi e spazi in comune. Tali iniziative si sono rivelate in grado di affrontare questioni di disagio abitativo dando risposte a bisogni emergenti, quali quelli dei migranti, attraverso il riuso di spazi dismessi (Pirro e Tedesco 2021).

Villa Roth è una villa storica di proprietà della Città metropolitana di Bari, già oggetto di una occupazione negli anni precedenti da parte di collettivi antagonisti, in cui, sulla base di un protocollo siglato dalla Prefettura



Fig. 2. Quartiere S. Rita: edifici di edilizia residenziale pubblica (foto di Patrizia Pirro, 2018).

di Bari nel 2016, convivono in autogestione, ma con il supporto di alcuni servizi dedicati messi a punto attraverso la mediazione dell'Assessorato comunale al Welfare, nativi e migranti. Tutti gli abitanti di Villa Roth sono soggetti in condizioni di emergenza abitativa<sup>5</sup>. Nel corso degli anni alcune famiglie sono risultate destinatarie di alloggi pubblici per cui c'è stato un certo avvicendamento, la condizione di emergenza abitativa è rimasta nel corso degli anni l'unico presupposto per l'accesso.

Un'altra esperienza di riuso a scopo abitativo è quella del cosiddetto 'ex Socrate', una vecchia scuola di proprietà comunale che ha ospitato il Liceo classico Socrate e che, a seguito di una occupazione ed a successivi accordi con le istituzioni, funziona da oltre un decennio come residenza di famiglie migranti. L'edificio, che presenta alcuni problemi statici, è stato oggetto di un progetto di autorecupero promosso da Regione Puglia e Comune di Bari, mai attuato, che prevedeva la collaborazione tra abitanti, Politecnico di Bari e associazione Ingegneri senza Frontiere. Si tratta di un caso emblematico dal punto di vista della capacità delle istituzioni di intercettare e supportare pratiche innovative di abitare condiviso riconducendole nell'alveo di procedure amministrative in grado di garantire stabilità: la mancata attuazione del protocollo ha comportato numerose problematiche in termini di precarietà della situazione abitativa, generando conflitti tra gli abitanti (e la rete di associazioni che li supportano) e l'amministrazione comunale.

In questa stessa direzione rileva menzionare iniziative che, in quartieri marginali, hanno coniugato servizi di accoglienza residenziale temporanea di migranti e attività di mediazione e dialogo interculturale aperte a tutti i cittadini, producendo esiti di rigenerazione che hanno inevitabilmente avuto impatti anche sulla città fisica. Ci si riferisce, in particolare, alla Casa delle culture, ubicata in una scuola non più attiva di una grande periferia pubblica quale il quartiere San Paolo.

Un nuovo protagonismo dei cittadini emerge anche da alcune azioni di welfare che hanno affrontato il tema dell'emergenza abitativa nei casi di povertà estrema o di grave difficoltà socioeconomica attraverso esperienze di co-housing, realizzando 'case di comunità', che accolgono nuclei familiari o individui, italiani o stranieri, che convivono in autogestione provvedendo autonomamente alla preparazione dei pasti ed all'acquisto dei viveri con risorse proprie, con il supporto

di personale dedicato e di servizi di fornitura di materiale per l'igiene personale, di orientamento generale sull'organizzazione della struttura, di informazione sui servizi presenti sul territorio. L'accesso è disciplinato da un regolamento che tiene conto delle condizioni di emergenza abitativa e/o di forte vulnerabilità socioeconomica.

In questo quadro si inserisce altresì il progetto Condiviviamo finanziato dall'assessorato comunale al Welfare ad esito dell'avviso pubblico "Vivere Insieme: co-housing per la terza età" e gestito da una cooperativa sociale, con l'obiettivo di contrastare le povertà economiche e abitative di un segmento specifico di popolazione (persone over 65 autosufficienti) attraverso l'offerta di un contesto di coabitazione, evitando il rischio di isolamento e solitudine con una serie di ricadute positive in termini di benessere fisico e psicologico.

### Questioni aperte

Come è noto, la questione dell'abitare è tradizionalmente questione centrale dell'urbanistica, che può essere definita, di fronte alla radicale pluralità delle pratiche dell'abitare contemporaneo, come "arte di abitare [...] secondo principi di abitabilità, giustizia e qualità della vita [...] di accompagnare e governare la varietà (del mondo)" (Pasqui 2017); ed è largamente riconosciuto che sebbene l'*housing* sia comunemente inteso come uno degli elementi costitutivi e per molti aspetti fondativi del *planning* e della cosiddetta "urbanistica moderna", in realtà le relazioni tra *housing* e *planning* sono state e

continuano ad essere particolarmente problematiche (Vettoreto 2009).

Queste considerazioni appaiono particolarmente utili all'interpretazione del caso barese sopra descritto. Quello che emerge con evidenza è, infatti, la separatezza tra azioni che si muovono entro orizzonti di senso (Weick 1997) diversi, che mancano delle connessioni utili a costruire un'offerta abitativa *affordable*.

Separatezza è quella tra azioni portate avanti nell'ambito della politica della casa, orientate principalmente alla costruzione/riqualificazione di alloggi pubblici e destinate a coloro che hanno i requisiti per usufruire di un alloggio pubblico; e azioni innovative costruite nell'ambito delle politiche di welfare per fornire risposte a bisogni emergenti anche da parte di abitanti che non rientrano pienamente nelle categorie tradizionalmente destinatarie degli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

La separatezza non riguarda tuttavia solo i destinatari, ma altresì le modalità di azione. A fronte del carattere integrato di alcune sperimentazioni in corso nell'ambito del welfare, le azioni portate avanti da Agenzia regionale per la casa e Ripartizione Patrimonio del Comune fanno fatica, infatti, a configurarsi nel concreto come azioni in grado di agire simultaneamente sulle diverse dimensioni, materiali e immateriali, del disagio abitativo, innovando, per esempio, le modalità di gestione degli immobili anche attraverso il coinvolgimento degli abitanti, come risulta in modo evidente dalla vicenda dell'implementazione dei Pirp



Fig. 3. Quartiere S. Rita: passerella pedonale (foto di Marco Degaetano, 2018).

nel capoluogo regionale pugliese.

D'altra parte, risultano rare sono nel caso italiano le esperienze in cui tali attori sono riusciti a coniugare il riuso del patrimonio di edilizia residenziale pubblica con iniziative di innovazione sociale, per esempio delegando la gestione a soggetti del terzo settore (Bricocoli *et al.* 2019).

Allo stesso tempo, le iniziative portate avanti dalla Ripartizione welfare, pur essendo in grado di fornire risposte innovative ad alcune situazioni, non riescono a strutturarsi in modo sistematico, nell'ambito della costruzione più ampia di politiche della casa, ma tendono a mantenere un carattere emergenziale.

Restano, dunque, ancora irrisolti alcuni nodi, primo tra tutti quello dell'organizzazione drammaticamente settoriale della pubblica amministrazione, che si rivela un ostacolo consistente rispetto alla auspicata (e auspicabile) integrazione delle politiche.

La questione dell'integrazione assume particolare rilevanza se si osserva che politiche orientate a integrarsi tra loro, perseguendo strategicamente obiettivi comuni e combinandosi in modo da convergere su interventi congiunti su un territorio comune, possono avere effetti di politicizzazione e che pertanto costituiscono anche una opportunità per coltivare "l'arte del governare una democrazia" (locale) (Bifulco e de Leonardis 2006: 32).

D'altra parte, le innovazioni richiedono che l'attenzione si sposti sul carattere processuale degli interventi in tema di riqualificazione

del patrimonio pubblico e che si intreccino azioni tradizionalmente legate a settori diversi di politiche pubbliche (gestiti da settori differenti della pubblica amministrazione). Le considerazioni sopra riportate sembrano aprire almeno due prospettive di riflessione, che rivolgono lo sguardo rispettivamente all'indietro e in avanti:

1. riconoscere che urbanistica e politica della casa abbiano finito per articolare due campi di azione distinti, porta a interrogarsi guardando all'indietro ai processi attraverso i quali la questione dell'abitare – che è stata centrale per l'urbanistica sin dal XIX secolo declinata in termini di sanità e sicurezza e, successivamente declinata in modi diversi, all'intreccio tra diritti e rivendicazioni, come problema di congruenza tra bisogni e produzione edilizi – abbia visto progressivamente indebolirsi i propri legami con più ampie considerazioni di assetto del territorio, a fronte del moltiplicarsi delle pratiche dell'abitare (Sampieri 2011);

2. riconoscere l'efficacia delle pratiche innovative nel fornire risposte ad alcune domande sociali, porta a interrogarsi sulle modalità con le quali la presenza di nuove pratiche si può relazionare a un sistema di pianificazione che prenda definitivamente atto della non adeguatezza di un approccio *growth dependent* che vede i benefici pubblici discendere da una percentuale dei profitti dello sviluppo (Rydin 2013) per fornire risposte alle attuali esigenze di qualità della vita e sostenibilità in un mondo in cui la crescita non può più essere data per scontata. ■

Patrimonio del Comune di Bari, sulla base di una relazione predisposta dalla Ripartizione Welfare.

## Riferimenti

Barbanente A. Grassini L. (2019), "Fostering innovation in area-based initiatives for deprived neighborhoods: a multi-level approach", *International Planning Studies*. <https://doi.org/10.1080/13563475.2019.1578200>

Bifulco L., de Leonardis O. (2006), "Integrazione tra le politiche come opportunità politica", in C. Donolo (a cura di), *Il futuro delle politiche pubbliche*, Bruno Mondadori, Milano, p. 31-58.

Borri D. (1990), "Edilizia popolare e politica per la casa tra le due guerre", in *Storia della città*, no. 51, p. 85-100.

Borri D., Cucciolla A., Morelli D., Pastore P., Petrianni M., *et al.* (1980), *Questione urbana e sviluppo edilizio. Il caso di Bari*, Dedalo, Bari.

Briata P., Bricocoli M., Tedesco C. (2009), *Città in periferia. Politiche urbane e progetti locali*, Carocci, Roma.

Giannini G. (2009), "Testimonianza. Una parola chiave: riqualificazione", in N. Martinelli, *Per un atlante della città pubblica di Bari*, Adda, Bari, p. 68-73.

Governa F., Saccomanni S. (2004), "From Urban Renewal to local Development. New Conceptions and Governance Practices in the Italian Peripheries", *Planning Theory and Practice*, vol. 5(3), p. 327-348.

Fregolent L., Torri R. (2018), *L'Italia senza casa*, FrancoAngeli, Milano.

Lascoumes P., Le Galès, P. (2004), "L'action publique saisie par ses instruments", in *lid. (eds.) Gouverner par les instruments*, Presse de la Fondation nationale des sciences politiques, Parigi, p. 11-44.

Martinelli N. (2009) *Per un atlante della città pubblica di Bari*, Adda, Bari.

Pasqui G. (2017), *Urbanistica oggi*, Roma, Donzelli.

Pirro P., Tedesco C. (2021), "Possedere in comune a Bari: dalle esperienze pioniere al bosco delle associazioni", *Urban@it, Working Papers*, no. 12, p. 240-251. <https://doi.org/10.6092/unibo/amsacta/6790>.

Rydin Y. (2013), *The future of planning. Beyond growth dependence*, Policy Press, University of Bristol.

Sampieri A. (a cura di) (2011), *L'abitare collettivo*, FrancoAngeli, Milano.

Savino M. (a cura di) (2005), *Pianificazione alla prova nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, Milano.

Tedesco C. (2009), "Innovation and 'resistance to change' in urban regeneration practices: a Neighbourhood Initiative in Southern Italy", *Journal of Urban Regeneration and Renewal*, vol. 3, no. 2, p. 128-140.

Tedesco C. (2012), "Urban governance and the profiles of Southern Italy Cities", in J. Seixas, A. Albet, *Urban governance in Southern Europe*, Ashgate, Farnham.

Vettoretto L. (2009), "Housing e Planning. Una prima riflessione intorno ad una relazione difficile", *Archivio di studi urbani e regionali*, no. 94, p. 114-125.

Weick K. E. (1997), *Senso e significato nell'organizzazione*, Raffaello Cortina, Milano (ed. or 1993).



Fig. 4. Villa Roth, Iniziativa Arti e Mestieri, 2021 (foto di Solidaria).

## Note

1 Dati Assessorato al Patrimonio del Comune di Bari, giugno 2019.

2 Ci si riferisce, in particolare, al quartiere S. Anna.

3 A fronte della realizzazione di 55 nuovi alloggi privati sono inoltre previste quali opere pubbliche la realizzazione di 8 alloggi Erp e della nuova sede del municipio, la riqualificazione degli spazi aperti (percorsi pedonali, verde attrezzato, viabilità), l'acquisizione al patrimonio comunale di una villa storica con sottostante ipogeo medievale.

4 A fronte della realizzazione di 280 nuovi alloggi privati sono inoltre previste quali opere pubbliche la realizzazione di 99 alloggi pubblici e di 49 alloggi di edilizia convenzionata, la riqualificazione degli spazi aperti e della viabilità, la realizzazione di scuole, di un centro civico e di una nuova area verde.

5 La valutazione della condizione di emergenza abitativa viene effettuata dal Comitato emergenza abitativa istituito presso la Ripartizione

## I luoghi e le traiettorie delle politiche abitative a Palermo

Ignazio Vinci

*Il testo ricostruisce varie iniziative progettuali, non sempre riconducibili alle politiche per la casa in senso stretto, che negli ultimi tre decenni hanno cercato di affrontare la questione del disagio abitativo e la riqualificazione di quartieri degradati della città. Il testo, inoltre, identifica alcune potenziali direzioni per le future politiche abitative, stante la fragilità degli operatori dell'housing sociale e l'alta percentuale di alloggi inutilizzati.*

### Introduzione

Analogamente ad altre grandi città italiane, l'emergere di una esplicita politica pubblica per la casa si manifesta a Palermo alla fine dell'Ottocento e si sviluppa per tutto il secolo successivo. Lungo questo arco temporale, se si eccettuano le realizzazioni a cavallo dei due secoli, espressione delle prime società filantropiche ed influenzate dai principi delle città giardino, delle politiche abitative pubbliche possiamo distinguere tre principali stadi di sviluppo:

- i decenni precedenti al secondo conflitto mondiale, quando i programmi costruttivi di edilizia residenziale popolare si diffondono in vari ambiti della città, in parte in attuazione del primo piano urbanistico postunitario (il "Piano Giarrusso" del 1885), in parte connessi alle esigenze di risanamento e ricostruzione del centro storico (Inzerillo 2017);
  - il periodo successivo alla ricostruzione post-bellica, quando tra gli anni '50 e '70, grazie soprattutto all'impulso dell'INA-Casa, vengono realizzati i maggiori insediamenti di edilizia residenziale pubblica della città, alcuni dei quali nella forma di quartieri autonomi costruiti in localizzazioni isolate rispetto al centro urbano (Pennisi 2004);
  - la fase tuttora in corso, apertasi agli inizi degli anni '90, quando la produzione di nuova edilizia residenziale sociale comincia ad assumere un ruolo residuale ed alcuni dei grandi quartieri popolari realizzati nella seconda metà del secolo scorso divengono oggetto di rigenerazione urbana a causa del degrado fisico e della marginalità sociale che li caratterizza (Cannarozzo 2000).
- Con questo processo storico sullo sfondo, in questo articolo ci si concentrerà sulle problematiche urbanistiche e sociali connesse a quest'ultima fase di sviluppo delle

politiche abitative a Palermo, ponendole in relazione ad una serie di processi in atto, tra i quali l'esaurirsi delle possibilità edificatorie dei governi locali, il surplus di abitazioni inutilizzate non intercettate dalle politiche abitative pubbliche, il sostanziale fallimento delle politiche di housing sociale di ultima generazione e la limitata efficacia delle politiche di rigenerazione dei quartieri esistenti (Cdp 2014; Cittalia 2010; Dematteis 2011; Federcasa 2015; Urban@it 2016, 2020).

### I luoghi e le strategie delle politiche abitative pubbliche

Per comprendere il ruolo e l'integrazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica nell'area urbana di Palermo è necessario fare un passo indietro e tornare brevemente alla scansione temporale adottata nel precedente paragrafo. Vi è infatti una sostanziale differenza tra i complessi residenziali realizzati nella prima metà del secolo e nell'immediato dopoguerra, che costituiscono parte integrante del tessuto cittadino sul piano urbanistico e sociale, ed alcuni grandi quartieri realizzati tra gli anni '60 e '70, che rappresentano tutt'oggi luoghi simbolo del degrado e della marginalità sociale.

Nel caso specifico di Palermo, secondo traiettorie non dissimili da altre città italiane, alla marginalità di alcuni grandi quartieri pubblici si è giunti per una serie di scelte politiche e urbanistiche compiutesi soprattutto negli anni '60. *In primis* quelle legate al Piano regolatore generale del 1962, noto alle cronache per avere consentito, anche attraverso numerose varianti ed ingerenze criminose, una lunga stagione di speculazione edilizia, ma qui rilevante per la collocazione di buona parte degli insediamenti di edilizia popolare in zone marginali del territorio comunale. In

secondo luogo per le scelte compiute nel Piano per l'edilizia economica e popolare (Peep) del 1966 – che del Prg del 1962 fu tra i principali strumenti attuativi di iniziativa pubblica –, conformando per grandi linee le periferie di Palermo così come le ritroviamo ai giorni nostri (Inzerillo 2017).

Si tratta, quest'ultimo, di un piano di notevoli dimensioni urbanistiche, composto da 14 Piani di zona volti a realizzare quartieri popolari 'autosufficienti' distribuiti su tutto il territorio comunale (Fig. 1), talvolta in posizione eccentrica rispetto al nucleo urbano esistente della città a quell'epoca<sup>1</sup>. A tale fattispecie appartengono, ad esempio, quartieri quali lo Zen 2, circa tremila alloggi alla periferia settentrionale della città, Borgo Nuovo, che costituisce il margine confine dell'area urbana di Palermo, nonché vari insediamenti tra la costa Sud e l'area industriale di Brancaccio (Bandita, Sperone), aree della città in cui si è assistito ad una particolare recrudescenza dei fenomeni di marginalità e disagio sociale (Mulè 2012).

Nel complesso, il piano in questione ha condotto alla realizzazione di circa 16.500 alloggi di edilizia residenziale pubblica (Comune di Palermo 2020), in buona parte realizzati dall'Istituto autonomo case popolari (Iacp), ed in minor misura dall'amministrazione comunale, che al 2016 risultava proprietaria di circa 4.800 unità abitative. Sulla base di vari processi di alienazione, e di un fenomeno di occupazioni abusive che a Palermo arriva ad interessare circa il 27% degli alloggi (Nomisma 2010), al momento manca una stima esatta delle abitazioni effettivamente disponibili per le politiche abitative pubbliche, a fronte di quasi diecimila richieste di assegnazione (9.864 al 2019) e da oltre duemila nuclei familiari in emergenza abitativa.

Altrettanto difficoltoso è districarsi nella materia dell'edilizia abitativa agevolata, il cui sviluppo è stato influenzato da varie norme regionali e dalla complessa declinazione di queste nelle politiche urbanistiche locali. Alla fine degli anni novanta, dopo che la Regione aveva emanato una norma (Lr 22/1996) per facilitare la realizzazione di programmi costruttivi promossi da imprese e cooperative edilizie, a Palermo si erano accumulate circa 2.500 istanze di finanziamento riferite al solo territorio comunale. Con una interpretazione restrittiva delle possibilità offerte dalla norma regionale – ad esempio quella di realizzare gli interventi di edilizia sociale in verde agricolo –, il Comune di Palermo ha indicato nei nuclei storici delle borgate, nelle aree di completamento urbanistico e nelle

zone di nuova espansione gli ambiti appropriati per la realizzazione degli interventi di edilizia sociale.

In conseguenza di tale indirizzo, la quantità di alloggi effettivamente realizzabili si ridusse a poco meno di tremila, il 40% dei quali da realizzarsi nelle zone di espansione previste dall'allora redigendo Piano regolatore generale del 2002. Sulla base delle realizzazioni effettuate da allora, e delle mutate condizioni di fattibilità di molti interventi, il Comune stima in circa 1.500 alloggi le residue possibilità edificatorie all'interno del territorio comunale (Comune di Palermo 2020), estendendo gli ambiti per l'edilizia sociale anche alle aree ed edifici dismessi presenti all'interno delle aree industriali.

### Il centro storico

Alle categorie spaziali tipiche del discorso sul disagio abitativo e la marginalità urbana – la periferia, il grande quartiere pubblico – a Palermo più che in altre città italiane occorre aggiungere il centro storico della città, e ciò per due principali ragioni. Da un lato, in quanto dal dopoguerra in avanti, per il suo estremo degrado, il centro storico

si è presentato come lo stigma dell'identità cittadina, oltre che lo sfondo di un vertiginoso declino demografico che ne ha portato la popolazione da 125.294 abitanti nel 1951 a 24.438 nel 1991 (Cannarozzo 1996). Dall'altro, in quanto le politiche di recupero residenziale promosse dall'Amministrazione comunale dalla metà degli anni novanta hanno inciso in maniera significativa sulla rivitalizzazione di ampie porzioni della città antica, agendo da leva per una ripresa demografica (Fig. 2) e per altri processi di rivitalizzazione socio-economica.

Ci riferiamo, in particolare, all'efficace gestione degli incentivi al recupero residenziale privato messi a disposizione dalla Legge regionale 25 del 1993, e che l'Ufficio Centro Storico del Comune ha erogato tramite sette bandi pubblici emessi tra il 1995 ed il 2016 (Carta 2018).

In termini quantitativi non si tratta di una mole rilevante di finanziamenti pubblici, avendo il comune distribuito una cifra complessiva pari a circa 90 milioni di euro. Più rilevante per spiegare l'impatto dell'iniziativa è l'alto numero delle operazioni di recupero ammesse a finanziamento (oltre 600), una

frammentazione apparentemente impropria per realizzare estesi obiettivi di rigenerazione urbana, ma che invece ha consentito di attivare il recupero in varie aree del centro storico e sollecitato le aggregazioni nei frequenti casi di frammentazione proprietaria (Fig. 3). L'azione pubblica diretta ha visto come principali soggetti attuatori, oltre al Comune, lo Iacp e l'Ersu, l'ente regionale per il diritto allo studio che gestisce 750 posti letto tra il campus universitario ed il centro storico e che qui ha promosso il recupero di alcuni manufatti degradati per innalzare la dotazione residenziale rivolta agli studenti universitari. Dal canto loro, Comune e Iacp nell'ultimo ventennio hanno realizzato circa trenta operazioni di recupero edilizio (per un investimento di circa 90 milioni di euro), risultanti in 474 alloggi popolari all'interno di edifici ai cui piani terra si è cercato di riabilitare attività commerciali ed artigianali.

Tali politiche hanno contribuito a rafforzare ulteriormente l'identità del centro storico di Palermo come mosaico di condizioni abitative estremamente differenziate, con residenze di lusso ed ambiti soggetti da tempo a processi di gentrificazione che convivono, in stretta prossimità spaziale, con ambiti tuttora fortemente degradati, ed a causa dei modesti costi di locazione abitati in prevalenza dalle comunità straniere, soprattutto di origine africana (Bonafede e Napoli 2020; Lo Piccolo e Leone 2008).

### I tentativi di rigenerazione dei grandi quartieri pubblici

Accanto alla promozione del recupero residenziale in centro storico, gli anni '90 hanno visto la municipalità impegnata nello sviluppo di alcune azioni integrate nel quadro dei Programmi complessi promossi in quel periodo dal governo nazionale (Avarello e Ricci 2000; Ombuen *et al.* 2000).

In particolare, si è trattato del Programma integrato di intervento per il quartiere dello Zen e di due Programmi di recupero urbano per i quartieri di Borgo Nuovo e dello Sperone, quest'ultimo all'estrema periferia meridionale della città. In sintesi, tali programmi si proponevano: da un lato, di completare la struttura urbanistica e le dotazioni di servizio dei quartieri in questione, in molti casi rimasti incompiute dopo la costruzione delle residenze tra gli anni '60 e '80; dall'altro lato, di stimolare qualche forma di attività sociale ed economica che mitigasse la funzione di dormitori che tali quartieri avevano assunto, creando occasioni di riscatto per la popolazione residente, in

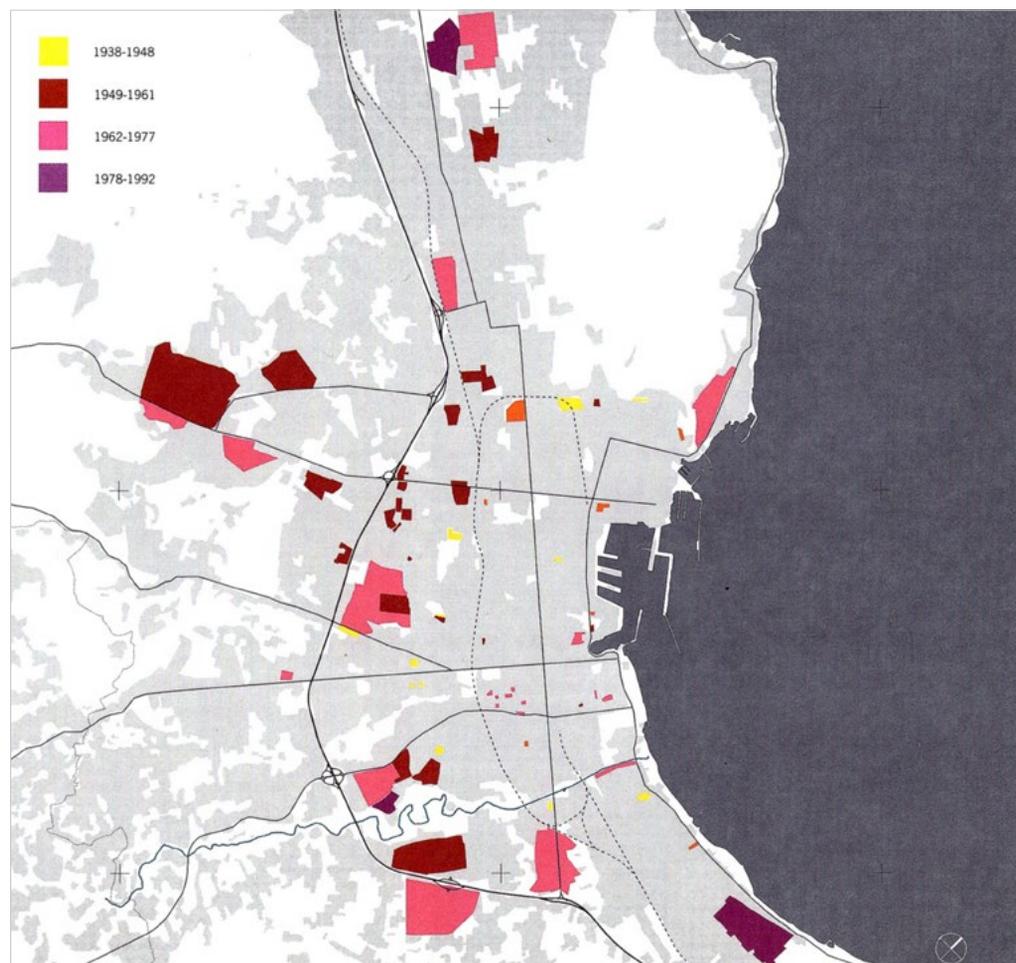


Fig. 1. Distribuzione e periodo di realizzazione degli insediamenti di edilizia residenziale nell'area urbana di Palermo (fonte: Aa.Vv. 2009).

particolare le nuove generazioni (Fig. 4). Per una serie di ragioni – dalla necessità di varianti urbanistiche, ai conflitti amministrativi tra Comune e Regione – l’attuazione dei tre programmi si è rivelata più complessa del previsto ed i piani di azione più volte riformulati. Dopo un primo Accordo di programma del 2006, in seguito al quale alcune delle opere di urbanizzazione sono state realizzate, si è dovuto attendere oltre un decennio – e la spinta del “Piano periferie” del Governo Renzi – perché i programmi venissero rimessi nell’agenda politico-amministrativa del Comune. Un nuovo Accordo di programma sottoscritto nel dicembre 2019 dovrebbe avere messo la parola fine alla vicenda, almeno sul piano dell’implementazione delle azioni progettuali.

Dal punto di vista dei contenuti, invece, il tempo intercorso ha finito per snaturare ulteriormente lo spirito innovativo che animava tali programmi al momento della loro ideazione: oggi si tratta di 28 interventi (per un investimento complessivo di circa 45 milioni di euro) consistenti perlopiù nel completamento di alcune opere di urbanizzazione, nell’adeguamento di attrezzature esistenti (soprattutto scuole) e nella realizzazione di alcune aree verdi attrezzate.

In altri termini, benché destinate a creare risorse di vitale importanza per l’abitabilità di tali quartieri, le risorse concesse ai tre programmi hanno finito per rivestire una funzione sostitutiva di investimenti che l’amministrazione comunale avrebbe dovuto compiere per via ordinaria, ma che l’attuale condizione economica ed organizzativa dell’ente evidentemente non consente di svolgere. Una prova ulteriore di tale condizione di criticità ci è offerta dal mancato finanziamento dei progetti presentati dalla città di Palermo al bando nazionale per la qualità dell’abitare (PINQUA), programma che ha tra le sue missioni quella di costruire nuovi alloggi pubblici, oltre che incidere sulle condizioni di contesto delle politiche abitative attraverso interventi di riqualificazione urbana ed ambientale (MIMS 2022).

Un parziale ristoro per tale occasione perduta potrebbe derivare dal Piano urbano integrato (Pui) per le periferie della Città metropolitana di Palermo, approvato nell’aprile del 2022 nel quadro del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Come i programmi integrati che lo hanno preceduto, anche il Pui andrebbe definito come un intervento sulle condizioni di contesto delle politiche abitative piuttosto che una politica abitativa *tout court*. Esso tende a privilegiare la

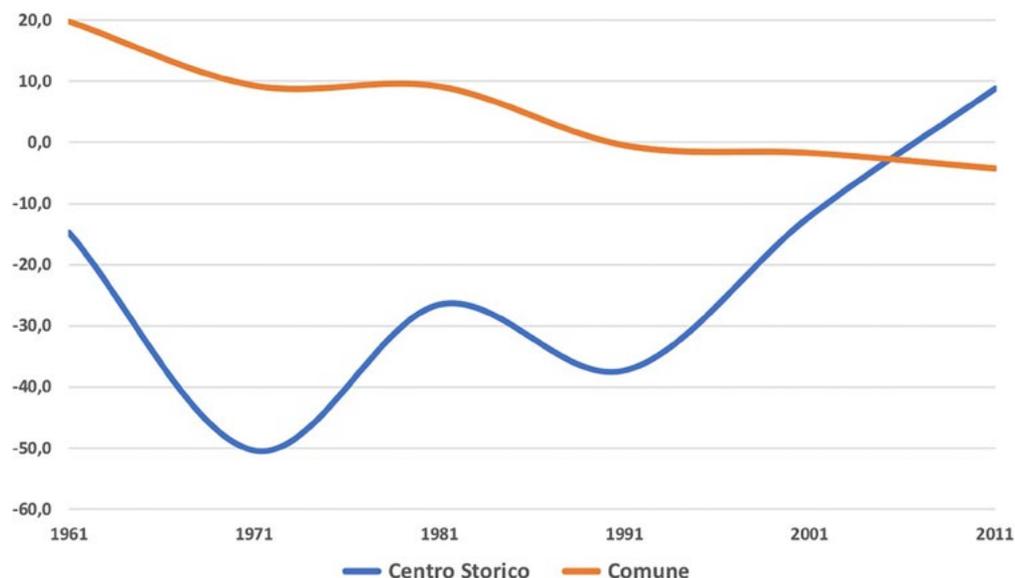


Fig. 2. Andamento demografico nel centro storico e nel Comune di Palermo, periodo 1961-2011 (fonte: elaborazione dell’autore su dati Istat).



Fig. 3. Distribuzione degli interventi di recupero residenziale nel centro storico di Palermo con incentivi della Lr. 25/93 (Bandi I-VI) (fonte: Carta 2018).



Fig. 4. Una delle aree del quartiere Erp di Borgo Nuovo interessata dagli interventi del Piano Periferie (fonte: Quotidiano di Sicilia 2020).

realizzazione di micro-interventi di riqualificazione urbana in 22 comuni dell'area metropolitana, assumendo dunque una funzione distributiva degli investimenti piuttosto che assecondare il disegno di una politica abitativa intercomunale.

Per la città capoluogo, di contro, il piano potrebbe manifestare interessanti effetti per il miglioramento delle condizioni di contesto per ampie fasce di popolazione lungo due direzioni. In primo luogo, in quanto la dimensione dell'investimento su alcune aree della città appare considerevole: ci riferiamo, in particolare, agli insediamenti popolari della costa Sud, dove si concentrano buona parte degli interventi di riqualificazione urbana e risanamento ambientale. Inoltre, in quanto il Pui sollecita una inedita riflessione progettuale sulla dimensione metropolitana dell'abitare, una prospettiva territoriale che rimane ineludibile per affrontare molte delle questioni che ruotano attorno al disagio abitativo nelle grandi città italiane.

### Scenari per le future politiche abitative

Gli esiti incerti delle più recenti iniziative pubbliche sui quartieri periferici si inseriscono in un contesto istituzionale e socio-economico che denota fragilità strutturali, che di certo non agevolano la costruzione di azioni progettuali ad alta complessità, le uniche a potersi inserire con efficacia nel cambiamento della città contemporanea (Vinci 2020). Un caso emblematico, in questo

senso, è rappresentato dalla mancata diffusione dell'housing sociale, un paradigma che sta connotando le iniziative di rigenerazione urbana in un numero crescente di città italiane (Bronzini 2014), ma che a Palermo (e più in generale in Sicilia) non ha visto compiersi alcuna significativa realizzazione.

La ragione risiede solo apparentemente nelle indubbie lentezze con cui si sta dando attuazione alla legge regionale che ne aveva aperto la strada sul piano amministrativo e finanziario (Lr 1/2012), ma più realisticamente nell'assenza di quel tessuto connettivo di operatori (dagli investitori economici al privato sociale) in grado di farsi carico di progetti in cui la gestione di una pluralità di servizi abitativi si affianchi alla mera produzione di alloggi. Il risultato è che il pur apprezzabile sforzo del Comune di Palermo di indirizzare, attraverso una delibera del 2013, le iniziative di housing sociale nelle aree industriali dismesse della città sia risultato del tutto sterile.

Il senso di frammentazione delle politiche pubbliche fin qui descritte ci induce ad allargare lo sguardo su altri processi che accompagnano il cambiamento sociale nella città e nella sua area metropolitana, nella convinzione che sia possibile trovarvi almeno alcune delle soluzioni necessarie ad affrontare le varie dimensioni della questione abitativa contemporanea. Si tratta di processi in parte spontanei, legati all'andamento del mercato residenziale privato, in parte derivanti da forme di riorganizzazione istituzionale ancora

*in nuce*, come il varo di alcune prime politiche di scala metropolitana. Gli uni e gli altri, a nostro avviso, indicano alcune opportunità per lo sviluppo di politiche rivolte ad alleviare il disagio abitativo già nel breve periodo, così come a rendere quella residenziale una leva per arginare i processi di declino in alcune aree della città.

### Le nuove geografie del mercato immobiliare

In maniera non difforme dall'andamento del mercato immobiliare nel paese, anche a Palermo i valori delle abitazioni hanno subito una drastica e pressoché continua contrazione a partire dall'anno 2009 (Omi 2021). A livello comunale, il valore medio di compra-vendita di un immobile residenziale è passato dai 1.805 euro/mq del 2009 ai 1.167 euro/mq del 2021, una riduzione di circa il 35%<sup>2</sup>.

Questo processo di deprezzamento non ha risparmiato alcun ambito della città, con l'eccezione di alcune porzioni del centro storico in cui le azioni di pedonalizzazione dell'ultimo decennio hanno impresso una lieve inversione di tendenza al declino dei prezzi delle abitazioni. L'accresciuta attrattività del centro storico, peraltro, sembrerebbe avere fatto da leva alla considerevole vivacità del mercato a Palermo nel triennio pre-pandemia (2017-2019) (Omi 2018, 2019).

In termini relativi, il trend negativo dei valori immobiliari non ha contribuito a ridurre significativamente la forbice tra i prezzi delle abitazioni di pregio e quelle popolari. In termini assoluti, invece, il decremento dei prezzi ha fatto sì che in ampie porzioni della città – non solo alle sue estreme periferie – il costo per l'acquisto o l'affitto di una abitazione di tipo economico si sia fortemente ridotto, portandone il valore medio ad essere il più basso tra le grandi città italiane<sup>3</sup>. Un secondo fenomeno al quale i dati appena esposti vanno necessariamente correlati è quello del numero molto consistente di abitazioni che a Palermo rimangono inutilizzate.

Stando ai dati dell'ultimo censimento disponibile (2011), si tratta di circa 41 mila alloggi, ovvero il 14% delle circa 285 mila abitazioni presenti sul territorio comunale, in percentuale il dato più alto tra le grandi città italiane dopo quello di Catania (20%)<sup>4</sup>. Escludendo le aree interessate dalla presenza prevalente di seconde case (ad esempio il quartiere Partanna-Mondello), il fenomeno si riscontra in diverse borgate periferiche limitrofe ai grandi quartieri pubblici, nonché in centro storico, dove le politiche di recupero abitativo hanno inciso solo marginalmente



Fig. 5. La linea 1 del sistema tranviario verso i quartieri di Brancaccio-Bandita. Sullo sfondo edifici Erp (foto di M. L. Chiara).

sul patrimonio residenziale più degradato. Nel centro storico, nonostante il notevole dinamismo del mercato delle compravendite nel triennio precedente alla pandemia (2017-2019), ancora più di un terzo delle abitazioni ed il 10% degli edifici rimane inutilizzato (Ancsa-Cresme 2017), costituendo un potenziale bacino di captazione per le future politiche abitative.

#### Alla ricerca di nuove soluzioni per vecchi problemi

Tra le condizioni appena descritte ve ne sono alcune, in particolare, che tracciano direzioni pressoché obbligate per le future politiche abitative pubbliche nell'area urbana di Palermo.

La prima è la condizione di oggettiva criticità – economica ed organizzativa – in cui versano i soggetti che negli ultimi decenni sono stati gli attori della produzione di edilizia residenziale pubblica e/o sociale: il Comune, lo IACP, la Regione. Le difficoltà di tali soggetti, peraltro, hanno finito per rallentare la penetrazione nel mercato dell'housing locale di altri soggetti – quali i fondi immobiliari – che altrove ormai svolgono una funzione propulsiva nella produzione di soluzioni residenziali adattate alle diverse morfologie della domanda abitativa.

La seconda condizione si lega all'evidente surplus di abitazioni inoccupate che, per varie ragioni culturali ed economiche, non sono immesse né nel mercato degli affitti, né in quello delle compra-vendite. Questa rigidità del mercato immobiliare si accompagna, inoltre, ad alcune condizioni urbanistiche che sono maturate nell'ultimo trentennio, tra le quali le ridotte possibilità edificatorie all'interno del territorio comunale ed i ritardi che il governo locale sta accumulando nella revisione degli strumenti di pianificazione. Dinanzi a tali circostanze, ed a fronte di quasi diecimila richieste di assegnazione di alloggi popolari tuttora inevase, occorre chiedersi se non sia auspicabile la ricerca di soluzioni radicalmente diverse dal passato, che minimizzino il ricorso alla produzione di alloggi sociali, concentrandosi su una razionale utilizzazione dello stock abitativo esistente, e cerchino di osservare il fenomeno con nuove categorie spaziali.

Alcuni tentativi di innovazione, in forme del tutto embrionali, stanno avendo corso alla dimensione metropolitana, probabilmente la scala alla quale alcune delle questioni abitative emergenti nelle grandi città andrebbero risolte. Ad esempio, l'istituzione di una Agenzia sociale per la casa (una delle azioni

bandiera del PON "Città Metropolitane" 2014-2020) potrebbe aprire la strada per quel necessario processo di 'dematerializzazione' delle politiche abitative (Vinci 2017) che a Palermo, più che altrove, è necessario per le ragioni esposte in precedenza. Al momento tale Agenzia ha iniziato a svolgere funzioni di prevalente supporto ai soggetti portatori di disagio estremo, ma sarebbe auspicabile, anche grazie alle tecnologie informatiche, la sua trasformazione in una piattaforma di incontro tra domanda ed offerta di abitazioni a basso costo, offrendo quelle tutele ad inquilini e proprietari che il libero mercato non è in grado di garantire.

In questo tentativo di emancipare le politiche della casa dalla produzione di alloggi vi sono strategie non direttamente abitative che tuttavia possono incidere significativamente sulla qualità dell'abitare. Tra queste vi sono le politiche della mobilità orientate a ridurre la marginalità geografica dei quartieri e quelle forme di esclusione sociale ed economica più o meno direttamente correlata alla cosiddetta *transport poverty* (Lucas et al. 2016). Esplicitamente in questa direzione è andato a Palermo il principale intervento sulla mobilità urbana compiuto negli ultimi decenni dalla municipalità, ovvero un sistema tranviario che connette i quartieri di Borgo Nuovo-CEP e Brancaccio-Sperone al centro della città (Vinci 2019).

L'evoluzione ulteriore di tale strategia andrebbe perseguita sviluppando attorno a tali infrastrutture una politica dell'accessibilità

che si innervi sui quartieri periferici, decentrando in essi alcune funzioni di servizio essenziali per la loro vivibilità ed al contempo in grado di attrarre qualche attività di rilevanza urbana (Coppola e Spinedi 2020). Tracce di questo disegno sono presenti in alcune opere pubbliche in fase di implementazione (quali l'estensione della rete tranviaria ad altri quartieri periferici) e nello schema di massima del nuovo piano regolatore generale, il quale si propone di densificare le funzioni di servizio attorno ai nodi periferici della mobilità collettiva.

Si tratti di politiche abitative 'implicite', come queste, o di politiche della casa convenzionali a Palermo è necessario un drastico accrescimento delle capacità istituzionali alle varie scale del governo locale, senza il quale i frutti saranno decisamente inferiori agli sforzi compiuti. ■

#### Note

1 I piani di zona in questione sono i seguenti: 1) Bandita; 2) Sperone; 3) Oreto; 4) Oreto-Brancaccio; 5) Bonagia; 6) Passo di Rigano II; 7) Medaglie d'Oro; 8) Calatafimi; 9) Passo di Rigano I; 10) Siccheria; 11) Arenella; 12) Zen 2; 13) Centro Storico; 14) Resuttana.

2 Dati tratti dal portale requot.com, che riassume la rilevazione dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare.

3 Stando alle rilevazioni effettuate dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare, al 2021 il prezzo di vendita di una "abitazione di tipo economico" oscilla tra i 797 ed i 1.072 euro/mq, mentre il suo prezzo di affitto tra i 2,38 ed i 3,38 euro/mq (Fonte: requot.com).

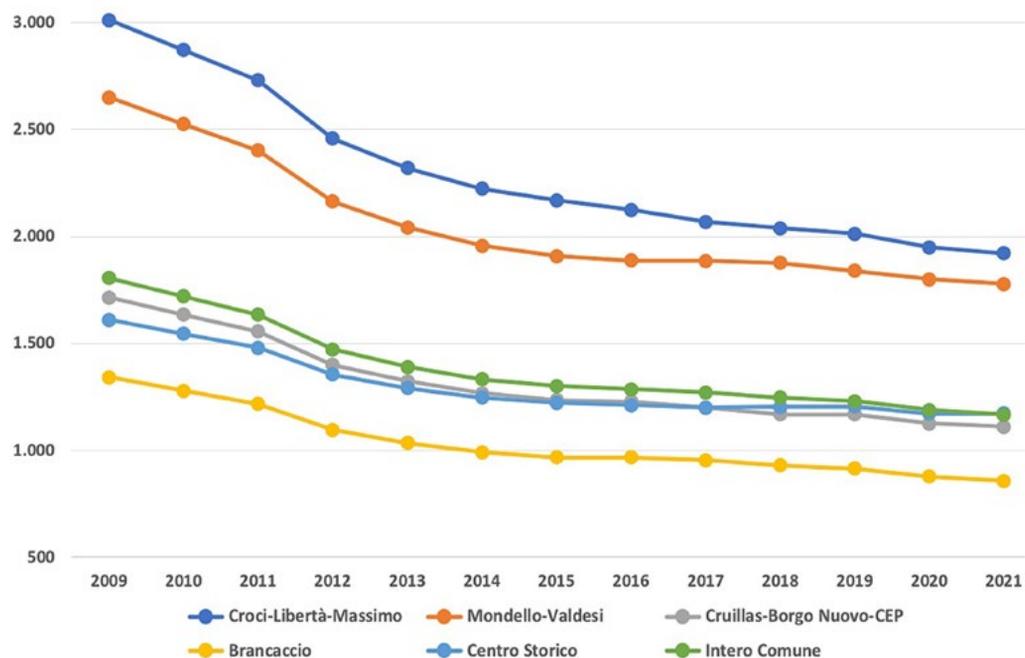


Fig. 6. Andamento del mercato immobiliare a Palermo tra gli anni 2009 e 2021 (fonte: elaborazione dell'autore su dati Requot-Osservatorio del Mercato Immobiliare).

4 Il contrasto è stridente non solo con città con un certo dinamismo del mercato immobiliare, come Milano (6%) o Firenze (3%), ma anche e soprattutto con Napoli, dove la quota di abitazioni non abitate dai residenti si ferma al 3,8%.

#### Riferimenti

Aa.Vv. (2009), *Città pubbliche. Linee guida per la riqualificazione urbana*, Bruno Mondadori, Milano.

Anca-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del paese*, Associazione Nazionale Centri Storico Artistici, Roma.

Avarello P., Ricci M. (a cura di) (2000), *Politiche urbane. Dai programmi complessi alle politiche integrate di sviluppo urbano*, INU Edizioni, Roma.

Bonafede G., Napoli G. (2020), "The urban rent in the multicultural city: retail shops, migrants and urban decline in the historic centre of Palermo", *Valori e valutazioni*, no. 27, p. 67-76.

Bronzini M. (2014), *Nuove forme dell'abitare. L'housing sociale in Italia*, Carocci, Roma.

Cannarozzo, T. (1996), *Palermo tra memoria e futuro. Riqualificazione e recupero del centro storico*, Publisicula Editrice, Palermo.

Cannarozzo T. (2000), "Palermo: le trasformazioni di mezzo secolo", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 67, p. 101-139.

Carta M. (a cura di) (2018), *Atlante del centro storico di Palermo*, E-book [[https://issuu.com/mcarta/docs/atlante\\_del\\_centro\\_storico\\_book\\_it](https://issuu.com/mcarta/docs/atlante_del_centro_storico_book_it)].

Cdp - Cassa depositi e prestiti (2014), *Social Housing. Il mercato immobiliare in Italia: focus sull'edilizia sociale*, Cdp, Roma.

Cittalia (2010), *L'abitare sociale*, Fondazione Anci Ricerche, Roma.

Comune di Palermo (2020), *Palermo 2025. Schema di Massima: Relazione generale*, Palermo.

Coppola P., Spinedi M. (2020), "Il fattore mobilità", *Urban@it, Rapporto sulle Città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna.

Dematteis G. (a cura di) (2011), *Le Grandi Città Italiane: Società e Territori da Ricomporre*, Marsilio, Venezia.

FederCasa (2015), *L'Edilizia Residenziale Pubblica*, FederCasa, Roma.

Inzerillo S.M. (2017), *Urbanistica e società negli ultimi duecento anni a Palermo*, 40due Edizioni, Palermo.

Lo Piccolo F., Leone D. (2008), "New arrivals, old places: demographic changes and new planning challenges in Palermo and Naples", *International Planning Studies*, vol. 12(4), p. 361-389.

Lucas K., Mattioli G., Verlinghieri E., Guzman A. (2016), "Transport poverty and its adverse social consequences", *Transport*, vol. 169(6), p. 353-365.

MIMS-Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (2022), *PINQUA. Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare. Progetti e prime evidenze*, Roma.

Mulè G. (a cura di) (2012), *Palermo tra i numeri. Le specificità territoriali*, Social Books, Palermo.

Nomisma (2010), *La condizione abitativa in Italia*, Nomisma, Roma.

Ombuen S., Ricci M., Segnalini O. (a cura di) (2000), *I programmi complessi. Innovazione e piano nell'Europa delle regioni*, Il Sole 24 Ore, Milano.

Omi-Osservatorio del Mercato Immobiliare (2018), *Rapporto Immobiliare 2021*, Agenzia delle Entrate, Roma.

Omi-Osservatorio del Mercato Immobiliare (2019), *Rapporto Immobiliare 2021*, Agenzia delle Entrate, Roma.

Omi-Osservatorio del Mercato Immobiliare (2021), *Rapporto Immobiliare 2021*, Agenzia delle Entrate, Roma.

Pennisi S. (2004), *La casa a Palermo. Cinquant'anni di edilizia residenziale pubblica*, Tipografia Alba, Palermo.

Urban@it (2016), *Rapporto sulle Città. Metropoli Attraverso la Crisi*, Il Mulino, Bologna.

Urban@it (2020), *Rapporto sulle Città. Politiche urbane per le periferie*, Il Mulino, Bologna.

Vinci I. (2017), "La riarticolazione delle politiche abitative in Italia: processi, soggetti, forme di territorializzazione", *Territorio*, no. 80, p. 123-131.

Vinci I. (2019), "How the EU's regional policy can shape urban change in Southern Europe: learning from different planning processes in Palermo", *Urban Research & Practice*, vol. 14(4).

Vinci I. (2020), *Progettare lo sviluppo sostenibile nelle città. Temi, metodi e strumenti*, Carocci, Roma.

urbanpromo | 2022 | PROGETTI PER IL PAESE | INU Istituto Nazionale di Urbanistica | URB@IT



**PROGETTI PER IL PAESE**

GREEN - DIGITAL - CITTÀ - SOCIAL HOUSING

**11-14  
OTTOBRE**

**CASCINA  
FOSSATA**

### Plinio Marconi e i borghi e centri di servizio della riforma agraria in Puglia

Lorenzo Pietropaolo

Nel contesto dei profondi rivolgimenti sociali ed economici che vede nel Mezzogiorno un fronte di sperimentazione tecnica e formale a servizio della modernizzazione del Paese, i borghi e i centri realizzati in attuazione della Riforma agraria dell'Italia repubblicana alle prese con la ricostruzione postbellica rappresentano l'esito di un'operazione parallela, e per alcuni aspetti complementare, a quella più nota dei quartieri INA Casa costruiti tra il 1949 e il 1963.

Nel loro insieme (e in uno con le reti viarie, idriche ed elettriche, con gli impianti produttivi e le geometrie degli appoderamenti) questi nuclei insediativi permangono nella contemporaneità quale patrimonio territoriale la cui risignificazione e riattivazione – oggetto di una più ampia ricerca che chi scrive conduce al Politecnico di Bari sulle architetture del Novecento in abbandono in Puglia – è coerente con le recenti politiche strategiche regionali per il paesaggio e l'innovazione culturale.

Essi rappresentano un episodio significativo, ma non ancora riconosciuto appieno nel suo valore, all'interno del dibattito del Dopoguerra sull'urbanistica e sull'architettura in Italia che ha nell'Istituto nazionale di urbanistica un fondamentale luogo di elaborazione, e nelle pagine di *Urbanistica* uno strumento di confronto che ne registra contenuti ed evoluzioni sin dal 1944.

Tra le figure che contribuiscono al dibattito in seno all'urbanistica italiana, Plinio Marconi (Verona 1893 - Roma 1974) è tra i protagonisti dell'esperienza di pianificazione per la riforma agraria. Consulente dell'Ente riforma dagli anni '40, egli è direttamente impegnato tra il 1951 e il 1959 nella realizzazione di due borghi e di cinque centri di servizio nel comprensorio di Puglia, Lucania e Molise.

Componente dal 1938 al 1940 della segreteria dell'Inu e dal 1960 al 1964 del Consiglio direttivo dell'Istituto, membro nel 1942 della commissione incaricata dal Ministero dei Lavori pubblici di elaborare il regolamento della nuova legge urbanistica, Marconi nel 1946 è tra gli urbanisti impegnati nella redazione del *Manuale dell'architetto*. La sua formazione da 'architetto integrale' – secondo gli insegnamenti di Gustavo Giovannoni, con cui si era laureato ingegnere civile nel 1919, per ottenere poi il titolo di ingegnere architetto nel 1922 alla Regia scuola superiore di architettura da poco istituita – si trasfonde

anche nell'attività per l'Ente riforma, insieme all'interesse per l'architettura rurale che aveva già maturato negli studi e negli scritti degli anni '20 e '30.

La sua personale ricerca di una stretta corrispondenza tra urbanistica e architettura è riconoscibile, sin dai progetti di concorso degli anni '30 per i piani regolatori di Verona, Pistoia, Aprilia e Bologna, nell'attitudine a disegnare la città nella sua consistenza tridimensionale, elaborando il disegno delle strade e ipotesi di prospetti. Essa si trasferisce anche nella metodologia e nelle modalità operative assunte per la progettazione



Fig. 1. Borgo Tressanti in agro di Cerignola. In evidenza: il nucleo dei servizi civici e l'appoderamento con case coloniche (base ortofotografica Sit Puglia).

dei borghi e dei centri della riforma, oltre che negli orientamenti che ne definiscono l'assetto territoriale.

Nella progettazione di questi nodi territoriali – insieme ai tecnici locali della Sezione Speciale per la riforma fondiaria – sono attive anche due generazioni di ingegneri e architetti, in prevalenza riconducibili alla 'Scuola romana', una nella piena maturità e l'altra chiamata alle prime prove professionali. In Puglia, oltre a Plinio Marconi (che progetta, affiancato dal 1955 dal figlio Paolo, i centri di servizio a Fornello e San Giovanni presso Altamura e quelli di Coletto nell'agro di Minervino Murge e di Lamadacqua presso Noci), sono coinvolti tra gli altri Marino Lopopolo (Borgo Boncore nell'Arneo), Attilio Lapadula con il fratello Emilio, Carlo Aymonino e Piero Moroni (Borgo Cerro nell'agro foggiano), Francesco Padula (Borgo Libertà nell'agro di Cerignola, Borgo Montegrosso nell'ofantino, Borgo di San Basilio, di Ginosa Marina e di Centonze nel tarantino), Vittorio Chiaia, Enzo Minchilli e Alfonso Chiaia (Borgo La Croce, alle pendici del sub-appannino dauno).

Nonostante negli ultimi decenni la produzione storiografica sulla riforma agraria avviata con la legislazione del 1950 ("Legge Sila" e "Legge Stralcio") si sia ulteriormente arricchita di contributi che ne hanno indagato ora le relazioni con il processo di modernizzazione del Mezzogiorno nel più generale quadro nazionale e internazionale, ora le specificità attuative nelle diverse realtà territoriali (De Leo 2012), solo recentemente studi più sistematici ne stanno rilevando le peculiarità anche

sotto il profilo dell'urbanistica, del paesaggio e dell'architettura (Dal Sasso, Scarascia Mugnozza e Loisi 2012), nonché in termini di patrimonio da conservare e riattivare (Intini P. C., Intini P. e Quartulli 2021).

Talvolta frettolosamente considerati come una prosecuzione inerziale dei borghi di fondazione della bonifica integrale del Ventennio fascista e in parte offuscati dal celebre caso 'spartiacque' del borgo La Martella realizzato con la regia di Adriano Olivetti per l'UNRRA-Casas a Matera (1952-1954), i borghi e i centri di servizio della riforma sono invece espressione di un peculiare modello di insediamento diffuso. Esso si contraddistingue per la presenza di una rete di polarità articolate gerarchicamente nei borghi e nei centri a servizio delle abitazioni rurali disperse nel territorio, in stretta aderenza con il fondo agricolo assegnato.

E si sostanzia nelle forme di una architettura civile protesa anch'essa – come i migliori contributi dell'urbanistica e dell'architettura italiana ed europea di quegli anni – alla rifondazione critica del Moderno, alla ricerca di nuove sintesi tra tradizione e modernità, tra linguaggio 'minore' o 'vernacolare' e 'letteratura' architettonica.

La concezione di questo modello scaturisce dalla volontà di aderire alla conformazione topografica e paesaggistica e alla struttura storica delle campagne pugliesi (al tempo ben leggibili, non solo agli occhi di un viaggiatore incantato come Cesare Brandi), come si evince dalle proposizioni espresse in quegli anni da Marconi all'interno delle pagine della rivista *Urbanistica*.

Nella relazione presentata al V Congresso nazionale di urbanistica del 1954, pubblicata nel 1955 (Marconi 1955), l'ingegnere-architetto veronese articola la sua visione sulla tipologia delle colonizzazioni rurali e sulle iniziative di appoderamento dell'Ente riforma. In aderenza alle ragioni di contesto, tra quello "sparso" e quello "accentrato", egli propende per il modello insediativo sparso, poiché consente l'inserimento dell'abitazione direttamente nel podere secondo un "criterio che si conforma alle strutture agricole-residenziali [...] come accade ad esempio nelle zone dei trulli di Alberobello, Martina Franca, Locorotondo, dove le magiche forme di quelle primordiali dimore punteggiano i colli e le convalli, vivificandone il mirabile paesaggio". Per contro, critica l'accentramento delle popolazioni rurali nelle "tentacolari borgate città di Puglia e Lucania, come conseguenza e retaggio feudale", da cui "devono giornalmente spostarsi per chilometri per lavorare". Se il tipo della casa colonica si qualifica come piccola struttura produttiva con annessi stalla, magazzino e fienile, realizzata secondo modelli tipologici variabili a seconda dei contesti locali, nella visione territoriale di Marconi i borghi e i centri di servizio non assumono più la stentorea forma di città di fondazione, propria di molta parte dell'esperienza della bonifica integrale.

Essi si delineano piuttosto come condensatori di funzioni civiche destinate alla popolazione contadina dispersa a corona nel territorio, a compensare con i propri servizi la distanza delle abitazioni rurali dai nuclei urbani già esistenti.



Fig. 2. La chiesa del Centro di servizio di Amendola (tipo CS2), in abbandono nell'agro di Manfredonia (foto di Lorenzo Pietropaolo, marzo 2022).

Dei borghi e centri di servizio pianificati nell'intero comprensorio, quelli che l'Ente riforma realizza effettivamente nel territorio pugliese sono circa la metà: 6 borghi (su 14 previsti) e 30 centri di servizio (su 65 previsti). Pianificati con una incidenza di uno ogni 60 mila ettari, i borghi prevedono al proprio intorno case coloniche e relativi poderi, mentre in posizione centrale contengono dotazioni religiose (chiesa con canonica e centro parrocchiale), amministrative e di presidio pubblico (delegazione comunale, casermetta dei carabinieri, ufficio poste e telegrafi), commerciali (mercato, botteghe artigiane, spaccio e negozi), di salute e istruzione (ambulatorio-farmacia, asilo e scuola elementare), di socializzazione (circolo ricreativo, locanda). Di rango minore e più capillarmente diffusi, concepiti come satelliti di un borgo programmato o di un comune, con una incidenza di uno ogni 13 mila ettari, i centri di servizio contengono dotazioni minime di prima necessità. Sono articolati secondo tre tipi, dal più piccolo (CS1, con cappella e sagrestia, scuola elementare a una o due aule, spaccio), a quello medio (CS2, con piccola chiesa, scuola elementare fino a 4 aule, spaccio e dispensario sanitario), a quello grande (CS3, comprendente chiesa con canonica, asilo e scuola elementare, spaccio e circolo ricreativo, ambulatorio medico). Declinazione produttiva dei centri di servizio, sono poi i centri aziendali, spesso realizzati riutilizzando preesistenti masserie cerealicolo-pastorali e gestiti da cooperative costituite dai nuovi piccoli proprietari. Essi completano il sistema polinucleare

dell'insediamento disperso concentrando in sé i servizi per l'assistenza tecnico-economica agli assegnatari, per la distribuzione delle sementi e dei concimi, per la raccolta dei prodotti e per la gestione collettiva di macchine e impianti di trasformazione (officine, magazzini, cantine vinicole, oleifici, caseifici). Delimitati da reticoli stradali regolari, marcati da alberature ad alto fusto e dai volumi dei serbatoi idrici e dei silos, i borghi e i centri di servizio sono tuttora riconoscibili per conformazione, dimensione e accorto posizionamento topografico nel più ampio orizzonte di paesaggio. Sono improntati a una rigorosa quanto essenziale e 'realistica' semplicità costruttiva, con l'impiego di materiali economici (dalla pietra locale al laterizio) che non ha inibito la ricerca di ingegnose e talvolta ardite soluzioni strutturali (come negli edifici per il culto progettati dai Marconi a Coletto e Lamadacqua).

Se i borghi costruiti in Puglia sono ancora abitati, le loro originarie destinazioni d'uso sono invece per lo più mutate. Pur senza sostanziali alterazioni dell'impianto planimetrico, molti degli edifici di servizio sono stati trasformati a uso residenziale, in alcuni casi (specie in prossimità della costa) fino a perdere ogni carattere di ruralità.

Quasi la metà dei centri di servizio è invece in stato di parziale o completo abbandono (tra questi: Amendola in agro di Manfredonia, il già citato Coletto, Pantanella in agro di Gravina), così come accade per gran parte delle case coloniche sparse negli appoderamenti, in parziale o totale degrado e raramente abitate dal conduttore del podere.

Le grandi trasformazioni indotte dalla riforma agraria negli anni '50 del '900 – proseguendo, pur con evidenti elementi di discontinuità, quelle già intervenute nel quadro della bonifica integrale del Ventennio fascista – hanno radicalmente modificato le strutture e le forme dei paesaggi rurali della Puglia, come quelle dell'intero Meridione, concorrendo in modo decisivo a determinarne molti dei caratteri attuali. Hanno favorito nuovi assetti territoriali e produttivi, trasformando sostanzialmente luoghi e paesaggi, i modi tradizionali di uso del suolo, l'assetto socio-economico e infrastrutturale, introducendo una struttura che oggi definiremmo 'di area vasta', ben riconoscibile sia per l'unitarietà del disegno territoriale (perseguito nella integrazione tra le componenti interscalari, dal piano al progetto, così cara a Plinio Marconi), sia per i caratteri tipologici e architettonici degli insediamenti.

D'altra parte, nel mosaico del paesaggio pugliese restituito dal Pprr convivono anche fenomeni e pressioni di diversa e complessa natura: dalla proliferazione dell'espansione urbana alla ridestinazione a uso turistico e ricettivo delle strutture produttive storiche, dalla trasformazione delle abitazioni e dei manufatti contadini in tessuti residenziali di seconde case (specie nelle aree sub-costiere), fino alla formazione delle baraccopoli dei braccianti stagionali, funzionali all'economia di sfruttamento (si pensi tra gli altri al ghetto di Borgo Mezzanone – in prossimità del borgo fondato durante la bonifica integrale – oppure al Gran Ghetto di Rignano Garganico, entrambi nel Tavoliere).



Fig. 3. Case coloniche nella pineta presso Borgo Tressanti in agro di Cerignola (foto di Lorenzo Pietropaolo, aprile 2022).

Anche in questa prospettiva, il patrimonio ereditato dall'Ente di riforma in Puglia merita particolare attenzione. Oggetto di scarso riconoscimento se non di oblio, in molti casi in stato di abbandono e di degrado, il patrimonio realizzato all'epoca può essere occasione per esplorare nuovi approcci allo sviluppo sostenibile della ruralità, anche in virtù della posizione strategica che i nodi insediativi di allora occupano nell'attuale struttura territoriale e paesaggistica.

Ciò a patto di riconoscerne lo specifico valore di patrimonio storico-culturale, in stretta relazione con le componenti produttive e ambientali: un valore da riferirsi non soltanto a singoli episodi di evidente qualità architettonica, quanto piuttosto al più ampio quadro di sistema unitario.

Nell'insieme, si tratta di un patrimonio a scala territoriale, in larga parte ancora nella disponibilità pubblica, che merita di essere riconosciuto e selezionato, in attuazione delle strategie progettuali del Pptr della Puglia e secondo i dettami della Legge regionale n. 14/2008 ("Misure a sostegno della qualità delle opere di architettura e di trasformazione del territorio"), tra i frutti della più ampia azione innovativa tenacemente condotta da Angela Barbanente, membro attivo dell'Inu, componente dal 2005 al 2015 della Giunta regionale della Puglia. ■

## Riferimenti

Dal Sasso P., Scarascia Mugnozza G., Loisi, R. V. (2012), *I paesaggi delle borgate rurali di Puglia*, Mario Adda, Bari.

De Leo R. (2012), "La difficile transizione dalla riforma agraria alle politiche di sviluppo. Osservazioni a partire dal caso Puglia-Lucania-Molise", in G. Bonini (a cura di), *Riforma fondiaria e paesaggio. A sessant'anni dalle leggi di riforma: dibattito politico-sociale e linee di sviluppo*, Rubbettino, Soveria Mannelli, p. 123-137.

Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e della trasformazione fondiaria (1958), *Case coloniche*, Laterza, Bari, p. 44-45.

Intini P.C., Initini P., Quartulli A. (2021), *Plinio e Paolo Marconi architetti per l'Ente Riforma in Puglia, Basilicata e Molise. La chiesa dell'Assunta di Lamadaacqua a Noci: un restauro del moderno*, Giacobelli, Locorotondo.

Marconi P. (1955), "Relazioni sulla Riforma Agraria. La distribuzione delle abitazioni rurali, in I Piani comunali nel quadro della pianificazione regionale", Atti del V Congresso Nazionale di Urbanistica, Genova, 14-17 ottobre 1954, *Urbanistica*, no. 17, p. 65-66.

## Il Piano regolatore di Ridolfi e Frankl per Terni. 1955-62

Aldo Tarquini

Gli architetti Mario Ridolfi e Wolfgang Frankl hanno progettato un solo Piano regolatore, quello di Terni, e solo per questa città hanno elaborato strumenti urbanistici attuativi complessi che hanno concluso il loro iter amministrativo. I due architetti, anche se in tempi diversi, hanno lasciato il loro studio romano per trasferire la loro residenza ed attività a Terni fino alla fine della loro vita.

È molto particolare il loro legame con la città nella quale hanno realizzato, contestualmente al lavoro urbanistico, importanti architetture che sono considerate un vero e proprio manuale a cielo aperto a cui hanno attinto molti degli architetti che hanno operato a Terni ma anche altrove.

Ho avuto il privilegio di frequentare i due architetti e di collaborare con loro, ed anche la responsabilità di aggiornare i loro piani con due nuove versioni del Piano regolatore e dei loro piani attuativi. Per questo più che fare un'analisi critica del Prg, per la quale rimando ai numeri 34 e 35 della rivista *Urbanistica* a cura del prof. Mario Coppa, cercherò di esprimere il senso e la particolarità di questa esperienza che fu vista con un certo distacco critico dalla cultura urbanistica di allora.

Il rapporto umano dei progettisti con la città è la prima 'anomalia' rispetto a quello episodico e spesso solo professionale della maggior parte degli autori dei nuovi piani regolatori degli anni sessanta e settanta. La loro idea di cura della forma della città ed anche del rapporto umano con gli amministratori ed i tecnici comunali ha reso familiare e continua la loro presenza a prescindere dalla formalità degli incarichi professionali. Il parere di Ridolfi e Frankl, spesso severo nel caso dell'architetto tedesco, è stato sempre sollecitato ed ascoltato con rispetto e con interesse, anche quando, come a volte è successo, l'esperienza portava ad approcci progettuali diversi da quelli da loro auspicati. Ma questo tipo di rapporto non era generato solo dalla qualità professionale ed umana di Ridolfi e Frankl. Ha avuto origini più profonde e complesse e traeva alimento

innanzitutto dal 'bisogno' della città dell'urbanistica e dell'architettura.

I Piani regolatori, dal 1884 in poi, sono stati una presenza costante nella città, tanto da anticiparne costantemente gli sviluppi ed il rispetto per l'urbanistica come disciplina guida della crescita urbana e territoriale ha resistito ad ogni cambio di stagione politica e culturale. I piani sono serviti anche a negoziare con la grande industria siderurgica l'assetto urbano, dei servizi e delle infrastrutture non solo viarie, necessarie per garantire lo sviluppo compatibile di entrambe. La grande fabbrica, infatti, era localizzata, per sfruttare la 'materia prima' di Terni, l'energia idraulica, a ridosso del vecchio centro.

L'architettura doveva dare un tono adeguato ad una città cresciuta improvvisamente anche di ruolo sull'impulso dello sviluppo industriale certamente non foriero, all'epoca, di abbellimenti delle realtà coinvolte. Keynes aveva affermato che il problema di far belle

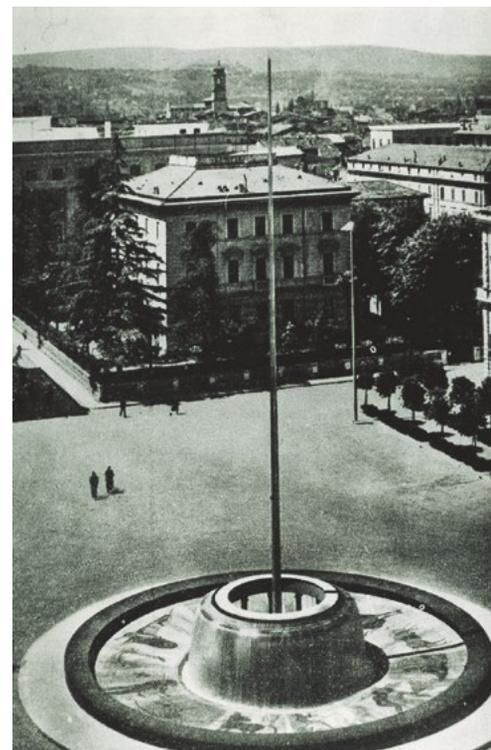


Fig. 1. La fontana di Piazza Tacito, foto scattata a conclusione dell'intervento, 1940 ca. (fonte: archivio privato di Aldo Tarquini).

le città industriali doveva essere affidato alle economie dei nipoti. Il legame, anche di tipo personale con la città di due tra i più importanti architetti italiani ha anticipato il successo di questa aspirazione. Dai primi del '900 fino alla seconda guerra mondiale Cesare Bazzani è stato chiamato a dare un tono monumentale agli edifici simbolo della crescita economica ed istituzionale di Terni, diventata nel 1927 Provincia. Nel dopoguerra Mario Ridolfi si è assunto il compito di dare un rilievo etico alla ricostruzione della città con il suo nuovo linguaggio, da alcuni accostato all'esperienza del neorealismo italiano.

Ridolfi, a differenza di Bazzani, è stato architetto ma anche urbanista fin dal suo esordio, nella prima metà degli anni '30, quando partecipò ai due concorsi banditi dalla città per il nuovo piano regolatore e per la fontana della piazza più importante della città moderna, Piazza Tacito.

Vinse il secondo in collaborazione con Mario Fagiolo con un'opera considerata il monumento più importante della vicenda industriale di Terni: la caduta delle acque genera energia ed acciaio e nel grande bacino circolare i mosaici di Cagli alludono alla componente umana e del destino attraverso lo zodiaco (Fig. 1). Si classificò invece secondo nel primo concorso ma proponendo una soluzione morfologica che, su richiesta della commissione giudicatrice, fu inserita nella versione definitiva del progetto vincitore (Fig. 3).

I viali urbani anulari intrecciati come limite del nuovo centro e sua distribuzione interna, e raccordo funzionale, non solo viario, con i quartieri e l'ambiente esterni sono tuttora la connotazione morfologica della modernità di Terni.

La fiducia nella modernità è l'altro aspetto del legame profondo di Ridolfi con lo spirito della città. Terni industriale ha fiducia nel nuovo prodotto che supera e migliora quello precedente, in una continua evoluzione, tanto quanto Ridolfi ha fiducia nella qualità della nuova architettura nel migliorare e sostituire quella preesistente ad eccezione, nell'ottica giovannoniana, delle presenze di eccezionale pregio da salvaguardare. Questa sintonia modernizzatrice è stata riversata prima nel piano di ricostruzione e poi nel nuovo piano regolatore e nei vari piani attuativi che hanno riguardato il centro storico e le parti moderne centrali a nord.

Nel nucleo antico i bombardamenti hanno offerto la possibilità di realizzare quelle trasformazioni radicali che dai piani del 1884-86 in poi erano state ipotizzate ma mai realizzate, salvo piccole e marginali eccezioni. Ridolfi elabora una prima versione del piano nell'immediato dopoguerra con planimetrie acquarellate eleganti ed essenziali nelle indicazioni, ma ricche e geniali nel prefigurare la connotazione spaziale delle parti trasformate. Durante la redazione del nuovo piano regolatore, negli anni '50, Ridolfi elabora di

sua iniziativa una variante al piano di ricostruzione dove la progettazione urbanistica non è affidata alla sola indicazione dei margini degli isolati ma vengono prefigurate le caratteristiche architettoniche essenziali dei nuovi edifici ed anche degli spazi urbani liberi, dove viene indicato anche il disegno delle pavimentazioni stradali, poi realizzate in quei termini (Fig. 2).

Ridolfi, insieme a Frankl, progetta tutti gli edifici realizzati nella nuova piazza, poi a lui intestata, davanti al retro del palazzo rinascimentale attribuito al Sangallo, sede attuale del Comune, e prefigura una complessità spaziale della nuova strada che allude a quella sinuosa del vecchio cardo della città parallelo e raccordato con il nuovo Corso del Popolo. Il lavoro dei due architetti su questa strada è continuato fino alla loro morte. Prima con il nuovo palazzo degli uffici comunali che avrebbe completato il fronte edificato della piazza, ma ancora non attuato per la resistenza della Sovrintendenza, superata in moto tardivo solo con un ricorso amministrativo, poi con la conclusione del corso nella parte sud-est con una progettazione aperta alla città esterna ed al fiume realizzata negli anni più recenti, in modo sperimentale con un project financing.

Nel Prg, approvato definitivamente nel 1967, Ridolfi utilizza nei quartieri a sud-est-nord del centro storico e del fiume una densità molto alta per incentivare la sostituzione degli edifici e dei quartieri preesistenti e realizzare un nuovo panorama urbano di torri che nel suo racconto servivano anche ad elevare le abitazioni al di sopra dello strato nebbioso e polveroso che avvolgeva in quegli anni la città. Questa scelta non era dettata solo dalla funzionalità realizzatrice ed ambientale. Era parte di una visione morfologica della città che nella densità di queste parti centrali vedeva un contrappunto all'incombenza delle colline e dei monti che avvolgono la città e la sua conca, da Terni a Narni. Verso i monti e le colline Ridolfi proietta due braccia urbane destinate alla città abitata, una pedemontana a nord ed una collinare a sud. Le due espansioni avvolgono la piana dell'agricoltura e delle nuove attività produttive previste ad ovest del grande polo chimico realizzato nel secondo dopoguerra.

Ridolfi nel 1979, durante la grande mostra a lui dedicata dal Comune di Terni, in collaborazione con la rivista *Controspazio*, dichiarò: "A me l'urbanistica l'ha insegnata Piacentini, assistente Piccinato: allora Piacentini era troppo architetto per fare l'urbanista, faceva l'urbanistica come la fa un architetto: cioè

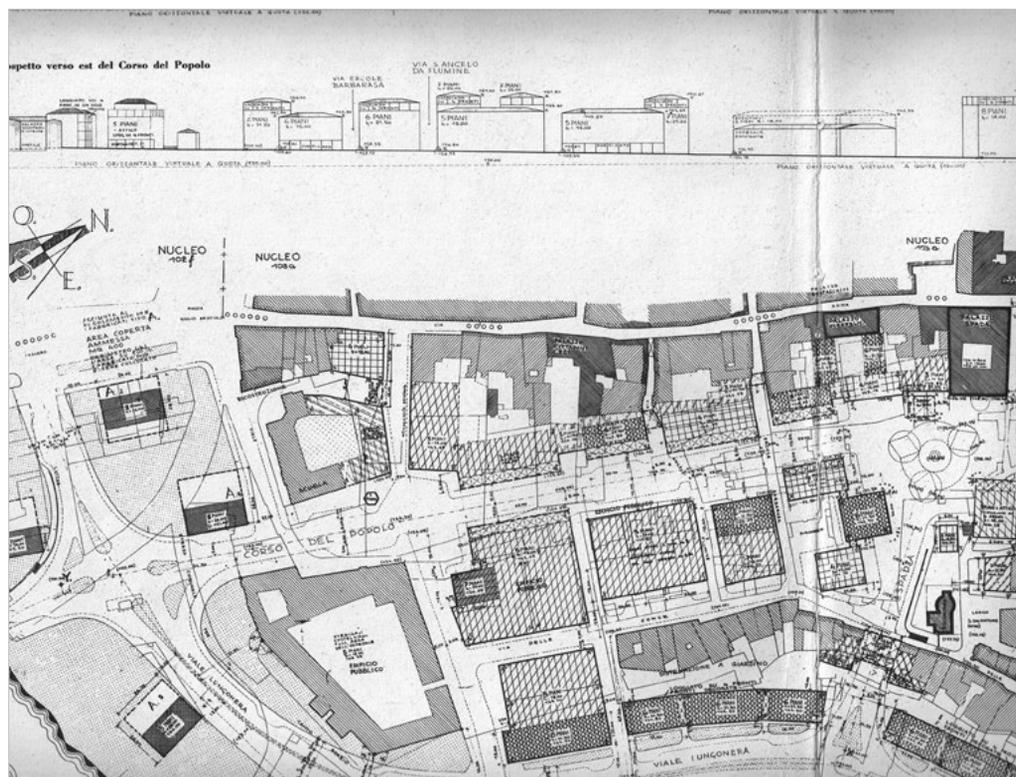


Fig. 2. Stralci della tavola di variante al Piano di Ricostruzione (fonte: Urbanistica no. 35 del 1962, p. 59).

come uno scultore di città...". Tradotto nel Prg, Ridolfi ha ideato una forma della città in stretta relazione con la morfologia complessa del territorio ternano, il cui progetto sarebbe stato poi sviluppato nell'ottica dell'urbanistica dei cinquecento metri che, secondo Frankl, era la reale e giusta scala del progetto urbanistico per contenere tutte le indicazioni tecniche necessarie per rendere il piano efficace.

Nella prima bozza del Piano regolatore generale del 1960 è chiara l'immagine dei quartieri come isole che, nel raggio di 500 metri, si configurano come organismi autonomi integrati dalle infrastrutture. C'era in Frankl una forte fiducia nella capacità del disegno tecnico di prefigurare e garantire gli esiti delle trasformazioni ipotizzate.

Il piano regolatore è concepito, nel disegno e negli strumenti normativi, in funzione della possibilità di realizzare questa idea formale della città. Le norme scritte sono ridotte all'essenziale mentre viene fornito un manuale dettagliato dei vari tipi edilizi in relazione alle diverse densità ipotizzate.

Lo studio delle tecniche di costruzione dell'organismo urbano, ovvero di come gli edifici si potevano accostare all'interno del singolo lotto, il rapporto tra le diverse tipologie ed i diversi lotti ecc., consentiva di elaborare tutta una serie di indicazioni specifiche e di regole che, nel loro complesso, costituivano un riferimento di grande utilità, come linee guida, per coloro che dovevano intervenire sul lotto singolo, o su più lotti singoli che, nell'insieme, formavano una parte organica di città.

Ridolfi e Frankl hanno riversato nell'elaborazione del Piano anche una sapienza progettuale, operativa e normativa fondata sulla pratica della fase realizzativa, lontana dall'urbanistica prevalente, diffusamente più orientata a definire procedure e principi.

Da questa sapienza operativa è scaturita una normativa sui nuclei edilizi che da un lato ha anticipato il concetto di perequazione, affermatosi poi nella cultura urbanistica dopo alcuni decenni, e dall'altro ha anche reso possibile la sperimentazione progettuale degli anni '70.

Nel 1971 con le prime concrete riforme urbanistiche è stato finalmente definita una modalità operativa e non solo previsionale tecnica per dare un senso concreto al progetto delle parti di città ed all'urbanistica dei cinquecento metri auspicata da Frankl. Astenersi dal dare indicazioni di dettaglio per garantire libertà progettuale a chi era chiamato a gestire interventi urbani di grande dimensione esprimeva un modo di fare urbanistica attento alle esigenze dell'architettura. Sopra i 25.000 mc si poteva derogare dalle norme di dettaglio, sui lotti e sulle tipologie degli edifici, per realizzare interventi basati su regole da definirsi in fase progettuale. Questa impostazione ha garantito tra l'altro la possibilità di realizzare la sperimentazione tipologica, morfologica ed architettonica del Villaggio Matteotti di Giancarlo De Carlo, a cui è seguita la realizzazione di nuovi altri quartieri e la sperimentazione nel centro storico, nelle aree dismesse e nella rigenerazione delle periferie.

Come detto all'inizio ho lavorato alla revisione del piano Ridolfi cercando di aggiornarne i contenuti alle nuove tendenze del fare urbanistica ed alle nuove domande della comunità. Tutti i piani regolatori delle città italiane sono stati aggiornati ed adeguati all'evoluzione della società e dei suoi valori. Ciò che prima era solo necessità cognitiva, è diventato ambito previsionale e normativo dello stesso piano: dall'ecologia in tutti i suoi aspetti, parti naturali, salvaguardia delle falde, corsi d'acqua, linee elettriche, consumo energetico, gestione ambientale dei grandi poli produttivi ecc., agli ambiti della sociologia e dell'economia, considerando le zone urbane di rischio, le integrazioni sociali, le infrastrutture, la logistica ecc.; tutte problematiche che all'epoca di cui stiamo parlando erano ancora in fase germinale, e dunque non rientravano nel processo di pianificazione.

Ma c'era una forza nel piano regolatore di Ridolfi e Frankl che perdurerà a tutti i suoi aggiornamenti.

La forza dell'impianto morfologico, fondato su una concezione non solo trasportistica, ma urbana del sistema viario e su un forte nesso fra la città fisica e la forma del paesaggio, ha assorbito i risvolti negativi del venir meno di un presupposto fondamentale dello stesso piano: la fiducia nella permanenza di una tipologia di sviluppo industriale dotata di una eccezionale energia trasformatrice per realizzare un'idea di città fisica fondata sulla trasformazione radicale del già costruito. ■



Fig. 3. Il piano di Ridolfi per il concorso nazionale (Fonte: Architettura del 1934, p. 112).

## Aggiornare il Piano regolatore di Roma

a cura di Domenico Cecchini, Inu Lazio

### Perché aggiornare il Piano regolatore di Roma

Domenico Cecchini

Troppe cose sono cambiate, nel mondo e a Roma, dagli anni in cui si pensò e prese forma il Piano regolatore vigente. Ricordiamoli quegli anni: 1997 adozione del "Piano delle Certezze", prima tappa del nuovo Prg, che mise in sicurezza il sistema storico e ambientale dell'Agro Romano; poi l'elaborazione, dal 1998 e l'approvazione da parte della Giunta Rutelli (2000); quindi le integrazioni (Giunta Veltroni) e l'adozione in Consiglio Comunale (2003); infine la Conferenza di Copianificazione con la Regione Lazio e la definitiva approvazione in Consiglio Comunale (2008) del nuovo Piano.<sup>1</sup>

Dunque sono passati oltre 20 anni dalle prime elaborazioni del Piano, 18 dalla sua adozione, 14 dalla definitiva approvazione e piena vigenza.

Aggiornare il Piano è dunque indispensabile. Non solo per il lungo tempo trascorso bensì soprattutto perché si è trattato di un tempo denso di cambiamenti storici.

Il contesto in cui il Piano fu elaborato era dominato da fenomeni importanti per le città e per l'urbanistica. Fenomeni la cui profonda conoscenza aveva ispirato la concezione stessa del Piano.

Anzitutto l'arresto della grande crescita urbana nei paesi di antica industrializzazione, evento strutturale che aveva cambiato drasticamente l'orizzonte assunto dai precedenti Piani urbanistici. Tutti orientati, anche a Roma, ad accogliere popolazioni sempre più numerose ed economie anch'esse in consistente sviluppo.

L'arresto della crescita, novità assoluta nell'orizzonte urbano cui aveva corrisposto una diffusione metropolitana – ma il Piano era, allora, *ope legis* rigidamente comunale – e la conseguente stabilità demografica assunta dal Piano erano stati tra i motivi della drastica riduzione delle precedenti esorbitanti

previsioni di edificabilità. La 'nuova economia' (dalla produzione di beni alla produzione di servizi) si era affacciata anche nell'area romana, aveva ridotto il peso dei settori storicamente dominanti nell'economia della città – l'edilizia, la pubblica amministrazione, le partecipazioni statali – e dato luogo ad un nuovo dinamismo dei servizi alla produzione e dei servizi alla persona. Altra novità e

fattore dominante, la priorità assunta dalla questione ambientale, significativa anche per l'eccezionale ampiezza del territorio comunale: di qui la difesa rigorosa dei valori della natura e della storia, difesa che fu l'ispirazione primaria del Piano.

Tutte queste dinamiche di contesto avevano definito l'orizzonte cui traguardava il nuovo Piano e avevano permesso di superare

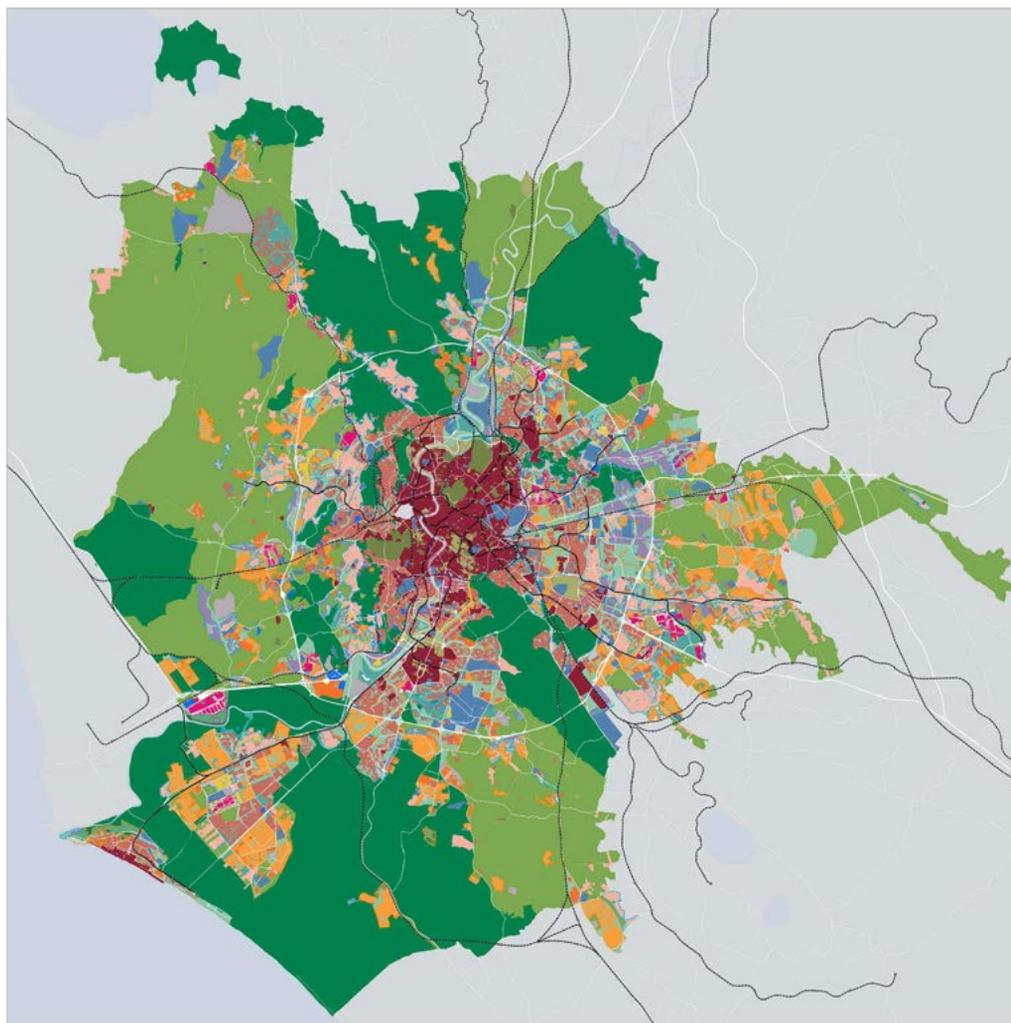


Fig. 1. Stralcio dell'elaborato D8 "Sintesi Prg", Prg vigente. Il disegno della Tavola fu coordinato da Federico Oliva (fonte: Roma Capitale).



è pari oggi al 70% della popolazione nazionale, nel 2050 sarà l'81%.<sup>3</sup>

Nell'era dell'Antropocene l'ambiente in cui vive la gran parte del genere umano è l'ambiente urbano. Questo fatto la dice lunga sull'impegno e le responsabilità che ricadono sulle scienze della città e sull'attività dell'urbanistica. L'orizzonte da raggiungere per aggiornare il Piano è dunque profondamente cambiato.

Per intraprendere la non breve né comoda strada dell'aggiornamento – ed anche per superare le posizioni di chi, prima delle elezioni amministrative, pretendeva che il candidato Sindaco Roberto Gualtieri si impegnasse a fare un nuovo Piano Regolatore – è necessario rispondere alla domanda: ma se il cambiamento è stato così ampio e profondo, perché non fare un altro Piano? La risposta è fondata su argomenti semplici e chiari e può essere così schematizzata.

Primo. L'impianto strutturale del Piano, i valori di Storia e Natura ai quali si ispira, la strategia metropolitana che propone sono solidi, tuttora validi, capaci, anche di fronte al nuovo orizzonte, di orientare le trasformazioni verso un futuro urbano migliore. La struttura del Piano, illustrata dall'elaborato D2 (lo chiamavamo la 'Carta delle stelline', ma il suo nome ufficiale era, ed è "Struttura del Piano e strategie metropolitane", Fig. 2) è fondata su tre pilastri: il modello insediativo metropolitano cui tendere, policentrico-reticolare, sostenuto da nuove e vecchie centralità; il sistema ambientale e la rete ecologica, configurati dai parchi e dalle aree libere, che allora chiamavamo 'la ruota verde' con le sue penetrazioni urbane; la strategia della mobilità, saldamente ancorata al trasporto pubblico su ferro. Questa strategia è tutt'altro che superata e va ancora perseguita. In altri termini la 'struttura' dovrebbe essere la stessa anche in un nuovo Piano.

Secondo. La base tecnica del Piano, dalla cartografia di "Sistemi e regole" al sistema di gestione georeferenziato, è digitalizzata fin dalla sua originaria creazione ed è stata costantemente aggiornata con l'inserimento, curato da Risorse per Roma SpA, dei provvedimenti via via assunti nei 14 anni della vigenza del Piano stesso. Di ciò può evidentemente avvantaggiarsi una operazione di aggiornamento complessivo del Piano.

Terzo. I quadri di riferimento ambientali e territoriali, di recentissima (Ptp 2021) o meno recente approvazione (Ptpg 2010), hanno tenuto conto del Piano romano vigente ben prima della loro approvazione. D'altro canto il Ptpg andrà riconsiderato e integrato nel

Piano strategico della Città metropolitana, in corso di elaborazione. La strategia indicata dal Piano di Roma – per un territorio, ricordiamolo, esteso (1.290 kmq) poco meno dell'area metropolitana di Milano (1.525 kmq) e poco più di quella di Napoli (1.171 kmq) – è stata sostanzialmente confermata dai Piani sovraordinati approvati successivamente. L'integrazione tra questi diversi livelli di pianificazione è dunque possibile. A condizione, naturalmente, che si apra una nuova stagione di collaborazione attiva tra le Amministrazioni regionale, metropolitana, comunale. Un'occasione storica che andrà colta. Lungimiranza e determinazione dei vertici politici di queste Amministrazioni sono messe alla prova.

E a condizione che prenda corpo un altro processo di integrazione orizzontale all'interno dell'Amministrazione capitolina, fra diversi Dipartimenti direttamente impegnati nella programmazione e attuazione degli interventi di trasformazione della città e del territorio.<sup>4</sup>

La linea dell'aggiornamento del Prg vigente è stata affermata in diverse recenti occasioni pubbliche dal Sindaco Gualtieri e dall'Assessore Velocchia.<sup>5</sup> Da ultimo una deliberazione della Giunta capitolina<sup>6</sup> ha dato mandato al Dipartimento Programmazione e attuazione urbanistica di costituire un gruppo di lavoro interassessorile per l'aggiornamento delle Nta del Piano vigente (prescrittive) e di alcuni altri elaborati non prescrittivi (Carta per la qualità, Carta della città pubblica). Una decisione che sembra andare nella giusta direzione. ■

### Riconoscimenti

I testi qui raccolti sono stati elaborati all'interno di un ampio Gruppo di Lavoro da tempo costituito dalla Sezione Lazio dell'Inu "Il Prg di Roma a più di un decennio dall'approvazione", articolato in 5 sottogruppi (Sistema ambientale e Rete ecologica, Rete mobilità su ferro, Nuove Centralità, Programmi Integrati Print, Questioni relative alle Nta). Una loro prima edizione è stata presentata nel webinar tenuto dalla Sezione il 21 gennaio scorso.<sup>7</sup>

### Note

1 Tra le integrazioni va segnalato, per la sua importanza applicativa, il ridisegno alla scala 1:10.000 delle Tavole della Rete Ecologica, che, per quanto prescrittive, erano precedentemente disegnate alla scala 1:20.000. La sovrapposibilità tra le due serie di Tavole, *Sistemi e Regole* e *Rete ecologica* è un requisito essenziale nella gestione del Piano vigente.

2 Dista qualche stupore che ci sia chi ancor oggi invita, scrivendo pur con brillante retorica di urbanistica romana, a sbarazzarsi del Piano

1962-65, senza accorgersi che ciò è già avvenuto venti anni fa.

3 <https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Highlights.pdf>

4 Tra il 1977 e il 2001 era attivo un Comitato Inter assessorile per il coordinamento degli interventi sul territorio.

5 In particolare nel convegno "14 anni del Prg del Comune di Roma" il 14 febbraio 2022 nella sala della Protomoteca in Campidoglio e nel convegno "Roma riparte" il 5 maggio scorso all'Auditorium Parco della Musica.

6 Deliberazione n. 120 del 14 aprile 2022.

7 Per i testi e la registrazione dell'intero Seminario vedi <http://lazio.inu.it/blog/territorio/roma/materiali-preparatori-per-il-seminario-inu-lazio-del-21-gennaio-2022-sul-vigente-piano-regolatore-generale-di-roma/>

### Riferimenti

Crutzen P. J. (2005), *Benvenuti nell'antropocene*, Mondadori, Milano, p. 17.

Mumford L. (1953), *La cultura delle città*, Edizioni di Comunità, Milano.

## La rete ecologica e le proposte di una strategia per il sistema ambientale dell'area romana

Daniel Modigliani, Romina D'Ascanio

In Italia, la pianificazione delle Reti ecologiche, a seguito della Legge quadro sulle aree protette 394/91 e delle leggi regionali in materia di aree protette, governo del territorio e reti ecologiche, è transitata negli strumenti di pianificazione ordinaria territoriale e urbanistica.

La Rete ecologica, individuata e normata nel Piano regolatore di Roma è un elaborato prescrittivo, prima in Italia ad essere approvata contestualmente al nuovo strumento urbanistico generale.

I contenuti della rete ecologica, discussi più volte in consiglio comunale, sono stati prima considerati una sorta di 'intrusione' nel campo proprio dell'urbanistica tradizionale, poi totalmente condivisi. I temi degli interventi per il miglioramento dell'ambiente hanno quindi determinato e pervaso le scelte delle destinazioni dei suoli e hanno consentito alla rete ecologica romana di aggiungere e specificare gli ambiti territoriali da tutelare insieme a quelli che hanno bisogno di interventi di rinaturalizzazione.

All'interno del Piano, le componenti del sistema ambientale e agricolo del territorio comunale sono regolate dagli articoli dal n. 68 al n. 71 delle Norme tecniche.

Il reticolo idrografico superficiale, trattato nell'art. 71 delle Nta è rappresentato in tutti gli elaborati grafici della rete ecologica. Ivi sono indicate le regole di protezione dei corsi d'acqua, che recepiscono tutte le norme sovraordinate. Per la prima volta furono disegnate alla scala di 1:10.000 tutte le fasce di rispetto dei corsi d'acqua superficiali sia pubblici che privati. Il reticolo delle acque superficiali è una componente definita del sistema ambientale, ma tutte le regole sono solo orientate alla difesa dello stato attuale. Un progetto strategico di lungo periodo permetterebbe di programmare gli interventi progettuali per prevenire i danni che derivano dal cambiamento del clima e dalle pressioni antropiche, individuando le priorità di intervento, le risorse e le competenze.

La rete ecologica (art. 72 delle Nta) rappresenta l'insieme dei principali ecosistemi e delle relative connessioni. Ad essa si piegano tutte le componenti di piano subendo le specifiche limitazioni di volta in volta necessarie. La struttura della rete ecologica è articolata in tre componenti: primaria (Fig. 1):

- "A" che comprende gli ecosistemi a più forte naturalità, le aree naturali protette ed i parchi agricoli, il reticolo idrografico di superficie, le aree con significative presenze di biodiversità, le aree agricole di maggior valore ambientale e paesaggistico, se connesse alle aree precedenti; componente secondaria;
- "B" con le aree di medio livello di naturalità ed alto livello di integrazione con le componenti primarie, le aree dei sistemi insediativi e dei servizi con valori naturalistici da ripristinare, o necessarie per assicurare la continuità della rete; componente di completamento;
- "C" che individua gli elementi di connessione tra le componenti all'interno del sistema insediativo e dei servizi.

Nel complesso la Rete ecologica è stata considerata uno strumento positivo e necessario per il disegno di suolo ma dalla sua approvazione nel 2008 non ci sono stati ancora interventi significativi nelle aree trasformabili previste dal Prg nella componente secondaria B di entità e di qualità tale da permettere una valutazione complessiva degli esiti migliorativi per la rete ecologica in termini di ampliamento delle aree protette, di miglioramento della qualità del paesaggio e, contestualmente, migliorativi degli insediamenti progettati.

La componente di completamento, costituita prevalentemente da elementi lineari già esistenti nella città è tornato ad essere al centro dell'interesse, ad esempio con le cadute degli ultimi anni.

Inoltre la Rete ecologica, se da una parte, grazie al ricorso ai vincoli che poneva, ha tutelato ampie porzioni di territorio, dall'altro non ha visto una sua implementazione attiva nelle componenti B e C che avrebbero

avuto il merito di migliorare la qualità degli spazi aperti e la rete dei corridoi lineari fino a livello di quartiere.

A livello nazionale ed internazionale, la pianificazione delle reti ecologiche ha avuto nel corso degli anni una evoluzione sia dal punto di vista concettuale che formale, con approcci che muovono da impostazioni di tipo esclusivamente biologico fino a tipologie più avanzate in cui la dimensione del paesaggio e dello sviluppo locale completano una comprensione più articolata del territorio, in cui il tema ecologico si integra con questioni sociali ed economiche.

Negli anni più recenti è avvenuto a livello internazionale il superamento del concetto di rete ecologica, introducendo quello di infrastruttura verde che meglio si presterebbe all'interazione con le discipline progettuali, economiche e sociali. Il tema della frammentazione ecologica e del paesaggio dovuta principalmente alla dispersione edilizia e al consumo di suolo ricorre come una delle cause di perdita di biodiversità in Europa su cui la Strategia per la biodiversità (Ce 2011) ha fissato degli obiettivi da raggiungere entro il 2020. Tra i sei obiettivi della Strategia, il secondo fissava di "ripristinare e mantenere gli ecosistemi e i relativi servizi" prevedeva di preservare e valorizzare gli ecosistemi e i relativi servizi mediante l'infrastruttura verde e il "ripristino di almeno il 15% degli ecosistemi degradati [...] attraverso l'uso delle infrastrutture verdi [...] nelle zone urbane e rurali dell'Ue, anche con incentivi di stimolo agli investimenti iniziali per progetti infrastrutturali verdi e per il mantenimento dei servizi ecosistemici".

Nel 2013 segue la Strategia europea per le infrastrutture verdi (Ce 2013) che le definisce come una rete di aree naturali e seminaturali pianificata a livello strategico con altri elementi ambientali, progettata e gestita in maniera da fornire un ampio spettro di servizi ecosistemici. Ne fanno parte gli spazi verdi (o blu, nel caso degli ecosistemi acquatici) e altri elementi fisici in aree sulla terraferma (incluse le aree costiere) e marine. Pertanto appare evidente come le reti ecologiche siano la base per la pianificazione delle infrastrutture verdi che si configurano come connessioni socio-ecologiche.

Inoltre, la Nuova strategia europea per la biodiversità 2030 (Ce 2020) mira a promuovere l'integrazione delle infrastrutture verdi e soluzioni basate sulla natura all'interno della pianificazione urbana. Sebbene gli strumenti di pianificazione risultino ancora impermeabili ad una rimodulazione verso



**STRUTTURA DELLA RETE ECOLOGICA**

-  Componente primaria (A)
-  Componente primaria (A)- aree da definire in sede di attuazione degli strumenti esecutivi
-  Componente secondaria (B)
-  Componente secondaria (B)- aree da definire in sede di attuazione degli strumenti esecutivi
-  Componente di completamento (C)
-  Componente di completamento (C)- aree da definire in sede di attuazione degli strumenti esecutivi

**COMPONENTI DELLA RETE ECOLOGICA**

**DA SISTEMI E REGOLE**

**SISTEMA AMBIENTALE**

**ACQUE**

-  Laghi
-  Reticolo idrografico principale
-  Reticolo idrografico secondario

**PARCHI**

-  Parchi istituiti e tenuta di Castel Porziano
-  Parchi agricoli comunali

**AGRO ROMANO**

-  Aree agricole

**SISTEMA DEI SERVIZI E DELLE INFRASTRUTTURE**

**SERVIZI**

-  Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale  
- localizzazione prescrittiva / localizzazione indicativa
-  Verde privato attrezzato  
- localizzazione prescrittiva / localizzazione indicativa

**SISTEMA INSEDIATIVO**

**CITTA' STORICA**

-  Centro archeologico monumentale
-  Ville storiche
-  Spazi aperti
-  Spazi verdi privati di valore storico - morfologico - ambientale

Fig. 1. Tavola 4.17 della Rete Ecologica, Prg vigente (fonte: Roma Capitale).

l'approccio alle infrastrutture verdi e blu, da tempo tale approccio è fortemente sostenuto dall'Unione per dare applicazione a progetti condivisi e supportati dalle comunità di creazione e rigenerazione degli habitat, in un'ottica multiscale e multidisciplinare, per migliorare la coesione sociale. A Roma, il tema della continuità ecologica a vasta scala, al centro delle attuali strategie europee da più di un decennio, è compulsato anche dal Piano Stralcio per il tratto metropolitano del Tevere da Castel Giubileo alla foce (PS5 2009, agg. 2019) dell'Autorità di Bacino distrettuale dell'Appennino Centrale (ex Autorità di Bacino del Tevere) specialmente nella modifica approvata nel giugno 2019. Il PS5 individua e perimetra i due corridoi fluviali del Tevere e dell'Aniene e una serie di corridoi ambientali, la maggior parte dei quali ricadenti nel territorio di Roma Capitale (Fig. 2).

Per garantire continuità ecologica e anche una complessiva tematizzazione ambientale, la Rete ecologica deve trovare una declinazione progettuale nell'Ambito di programmazione strategica del Tevere, previsto dal Prg, e su cui ancora nulla sembra essersi attuato. Il rilievo sociale, la compartecipazione delle comunità umane alla realizzazione di infrastrutture verdi, con la mobilitazione di un grande numero di attori, figurano come opportunità di pianificazione a cui agganciare altre dinamiche virtuose di fruizione del territorio e pratiche partecipative di cura dello spazio aperto.

Per Roma, le componenti primarie della rete ecologica sono rappresentate, ad esempio, dai fiumi Tevere ed Aniene per i quali sono stati firmati nel febbraio 2022 i rispettivi Contratti di fiume, i quali si configurano come processi di *governance* ambientale collaborativa tra amministrazioni, associazionismo e settore privato di particolare rilevanza per le prospettive e le opportunità che le loro azioni possono nell'implementazione della Rete ecologica. I Contratti di fiume, come esperito in contesti nazionali ed internazionali, sono stati attivatori di politiche, di piani e di progetti condivisi sul territorio non solo per il miglioramento delle acque e la mitigazione del rischio idrogeologico ma anche quale occasione di ripensamento dello spazio pubblico fluviale. Una particolare attenzione al tema della continuità fluviale permetterebbe maggiore controllo istituzionale delle sponde e il miglioramento delle prestazioni socio-ecologiche del fiume e dei corridoi intercettati dalla Rete ecologica. In definitiva l'attuale Rete ecologica si

configura come base di partenza per l'implementazione di uno strumento di pianificazione più innovativo basato sulle infrastrutture verdi e blu in grado di promuovere azioni di collaborazione tra pubblico, privati e associazioni. La recente approvazione del Regolamento capitolino del verde pubblico e privato e del paesaggio urbano di Roma Capitale (2021) sarebbe stata una buona occasione entro cui avviare un processo di revisione e integrazione con la Rete ecologica, secondo l'approccio multiscale e multidisciplinare alle infrastrutture verdi basato su connessioni socio-ecologiche; si è invece limitato ad essere uno strumento regolativo di una limitatissima tipologia di 'verdi'.

Più in generale, uno dei paradigmi di partenza su cui aggiornare la rete ecologica è la crescente attenzione, acuita dalle necessità emerse dalla pandemia, alle nuove prestazioni urbane in chiave di integrazione con gli aspetti che riguardano la salute, la qualità dello spazio aperto e delle connessioni lente. A livello normativo e procedurale un'altra rilevante questione riguarda la Vas per la Rete ecologica. Nella Legge regionale n. 1 del 27 febbraio 2020 "Misure per lo sviluppo economico, l'attrattività degli investimenti e la semplificazione" viene riportato all'art. 4 del Capo II la previsione di una semplificazione dei procedimenti amministrativi in materia di Valutazione ambientale strategica. Tale semplificazione prevede la delega ai comuni dotati di strumento urbanistico generale vigente, l'esercizio delle funzioni concernenti la Valutazione ambientale strategica (Vas). Roma Capitale rientra quindi tra i Comuni che saranno chiamati a svolgere le funzioni inerenti la Valutazione ambientale strategica. L'applicazione di tali funzioni operative è prevista soltanto per alcune fattispecie di piani e programmi tra i quali: a) piani e programmi attuativi dello strumento urbanistico generale comunque denominati e loro varianti la cui approvazione è di competenza comunale; b) le modifiche dei piani e dei programmi elaborati per la pianificazione territoriale o per la destinazione dei suoli conseguenti a provvedimenti di autorizzazione di opere singole che hanno per legge l'effetto di variante ai suddetti piani e programmi per i quali è necessaria la Vas.

È importante specificare che il conferimento della delega è subordinato al possesso dei requisiti fissati al comma 2 dell'art. 4: a) separazione dell'autorità competente dall'autorità procedente, condizione che si intende soddisfatta anche se entrambe sono articolazioni della stessa amministrazione;

b) adeguato grado di autonomia amministrativa; c) adeguata competenza tecnica e amministrativa in materia di tutela, protezione e valorizzazione ambientale, in favore della quale la Regione promuove attività di supporto e di formazione per le amministrazioni locali interessate. Il comma 3 prevede che la Giunta regionale, previo parere della Commissione consiliare competente, adotti, entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della Lr 1/2020 un Regolamento che disciplini: a) i requisiti, le modalità e le altre disposizioni operative per l'esercizio, anche in forma associata, della delega; b) il sistema di controllo e verifica del corretto esercizio delle funzioni delegate; c) la determinazione degli oneri istruttori; d) i criteri e i parametri per la definizione di "adeguato grado di autonomia amministrativa" e di "adeguata competenza tecnica e amministrativa" dei comuni, indicati come requisiti al comma 2, lettere b) e c).

Le competenze per il rilascio dei pareri restano ancora in capo alla Regione, nella convinzione che le verifiche ambientali debbano essere fatte sull'area vasta (Roma Capitale ha solamente la competenza sulla Vap, la cui portata e importanza dovrebbe essere oggetto di ridefinizione, perché attualmente viene svolta quasi esclusivamente per le stazioni radio base). La assoggettabilità di un piano o progetto a Via o Vas può essere accertata (sempre dalla Regione), in via preliminare. La procedura è comunque complessa; le verifiche di assoggettabilità sono spesso avviate per tentare di evitare la Vas, in generale con scarsi risultati.

Queste difficoltà e il cambio di competenza inducono i comuni, ed il Comune di Roma in particolare, a sottrarsi ad ogni assunzione di responsabilità ed a rinviare ogni istruttoria fino all'ottenimento dei pareri positivi regionali. La Regione sta tentando di riorganizzare i suoi uffici preposti, ma non riesce a fare fronte alla mole di proposte pubbliche e private da esaminare. Il Comune di Roma, nonostante la sua dimensione territoriale e la complessità del suo patrimonio ambientale e culturale è, ad oggi, senza autonomia in materia ambientale. La nuova attribuzione delle competenze, sempre nell'ambito degli indirizzi costituzionali, è ormai ineludibile.

Se per la pianificazione urbanistica è necessaria una maggiore autonomia del Comune di Roma, da tempo rivendicata, e parzialmente ottenuta a piccoli passi, soprattutto con le continue modifiche alla Legge 36/87, la Legge regionale n. 1 del 27 febbraio 2020 costituisce un ulteriore importante passo in

avanti. Tuttavia la delega delle funzioni in materia di Via e di Vas avrà efficacia a partire dalla data di entrata in vigore del Regolamento che ad oggi, gennaio 2022, non è stato ancora adottato. La stessa autonomia è necessaria per le verifiche ambientali.

Si dovrà quindi testare l'efficacia delle nuove norme. Come minimo si dovrà stipulare un accordo per semplificare ed unificare i procedimenti, accordo che veda in prima linea il comune di Roma. Questo accordo dovrà essere condiviso ed approvato da tutti gli enti competenti dello Stato, della Regione, della Città metropolitana e dai Comuni che la compongono. Il coordinamento degli uffici dedicati (comunali, metropolitani e regionali) va istituzionalizzato e le procedure vanno formalizzate. Questo dovrebbe essere fatto nel breve periodo. Fin da ora però va preparata una strategia per l'ambiente a livello regionale, insieme con i comuni ed il Comune di Roma, per gli interventi di medio e lungo periodo; non per una mera difesa del sistema ambientale, come avviene ora con le "verifiche" ma per costruire una proposta incisiva e cadenzata che preveda, coordinandoli, tutti gli aspetti orientati al miglioramento dell'ambiente. Si dovranno coordinare gli interventi per il suolo, per il ciclo dell'acqua, per la vegetazione, e per la tutela della biodiversità.

La rinaturalizzazione dei fiumi resta obiettivo primario. Si deve ricordare che l'Aniene è tra i fiumi più inquinati d'Italia e quindi dalla confluenza inquina anche il Tevere. Le reti fognanti di Roma e dei comuni della bassa valle dell'Aniene, nonostante le norme lo proibiscano, sversano acque miste (meteoriche ed usate) ai depuratori, quando ci sono. I mega depuratori attuali di Roma, sono progettati prevedendo di intubare tutte le acque, in tubi di sezione crescente fino agli impianti di depurazione. Un grave difetto di impostazione, perché per ipotesi non si restituisce acqua al terreno. Tutta la pioggia delle aree urbanizzate finisce intubata, quindi gli attuali depuratori romani funzionano male sia quando devono trattare le sole acque usate, perché la quantità d'acqua è poca, sia quando si verificano precipitazioni consistenti che fanno tracimare gli impianti.

Per una corretta revisione del ciclo delle acque di superficie e sotterranee è necessario un programma di lungo periodo con l'obiettivo di avere tutte le acque superficiali pulite ed altrettanto pulite tutte le acque in uscita dagli impianti di depurazione. Un progetto per restituire permeabilità ai suoli (viabilità da ridimensionare e parcheggi pubblici e

privati) va impostato disegnando nel dettaglio tutte le modifiche da fare sia nelle aree pubbliche che private. Un bilancio dei costi e dei benefici pubblici va continuamente aggiornato. La vastità delle aree libere sottoutilizzate o abbandonate permetterebbe un piano programma di riforestazione poderoso. Lo sfruttamento economico dei nuovi boschi può ripagare sia l'impianto sia la gestione ordinaria. Ora, condividendone gli indirizzi, si tratta di applicarle in concreto, con una programmazione ed una pianificazione adeguata.

Riguardo al patrimonio vegetale vanno anche citati come esempi positivi i tre progetti di riforestazione urbana prodotti dal Comune di Roma, per la realizzazione di boschi urbani nelle zone di Serpentara (Municipio III), Pietralata (Municipio IV) e Torre Spaccata (Municipio VI), con i quali Roma Capitale ha partecipato al bando di gara indetto dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (DM 9 ottobre 2020) per la forestazione delle Città metropolitane. Tutte le azioni come sommariamente indicate sono in linea con gli obiettivi europei. Serve una energica ripartenza di una azione di risanamento ambientale per rinnovare le

risorse già esistenti, riprendendo il cammino a partire dalle conquiste ormai acquisite dalla rete ecologica del Comune di Roma. Nella rete ecologica romana sono già state inserite fin dalla adozione del Prg le aree, indicate dagli specialisti di settore incaricati, da tutelare ai fini della conservazione della biodiversità. Un intervento progettuale per offrire ulteriori opportunità che favoriscano l'accoglienza e l'insediamento della fauna stanziale o di passo è auspicabile. I fiumi offrono la possibilità di creare facilmente zone umide e zone ripariali attrezzate. Un altro compito ancora da programmare. L'istituzione del sistema delle aree protette parchi regionali e comunali è stato solo l'inizio di un processo di recupero ambientale ancora in itinere.

Come minimo il Comune di Roma dovrebbe proporre e fare approvare la Vas del suo strumento urbanistico generale, per evitare di inseguire le centinaia di proposte pubbliche e private. Dovrebbe aggiornare le conoscenze settoriali e recuperare la capacità di governo del proprio territorio anche per gli aspetti ambientali. La dimensione metropolitana sarebbe sicuramente la dimensione giusta. Oggi un forte impedimento per l'adeguamento della pianificazione comunale

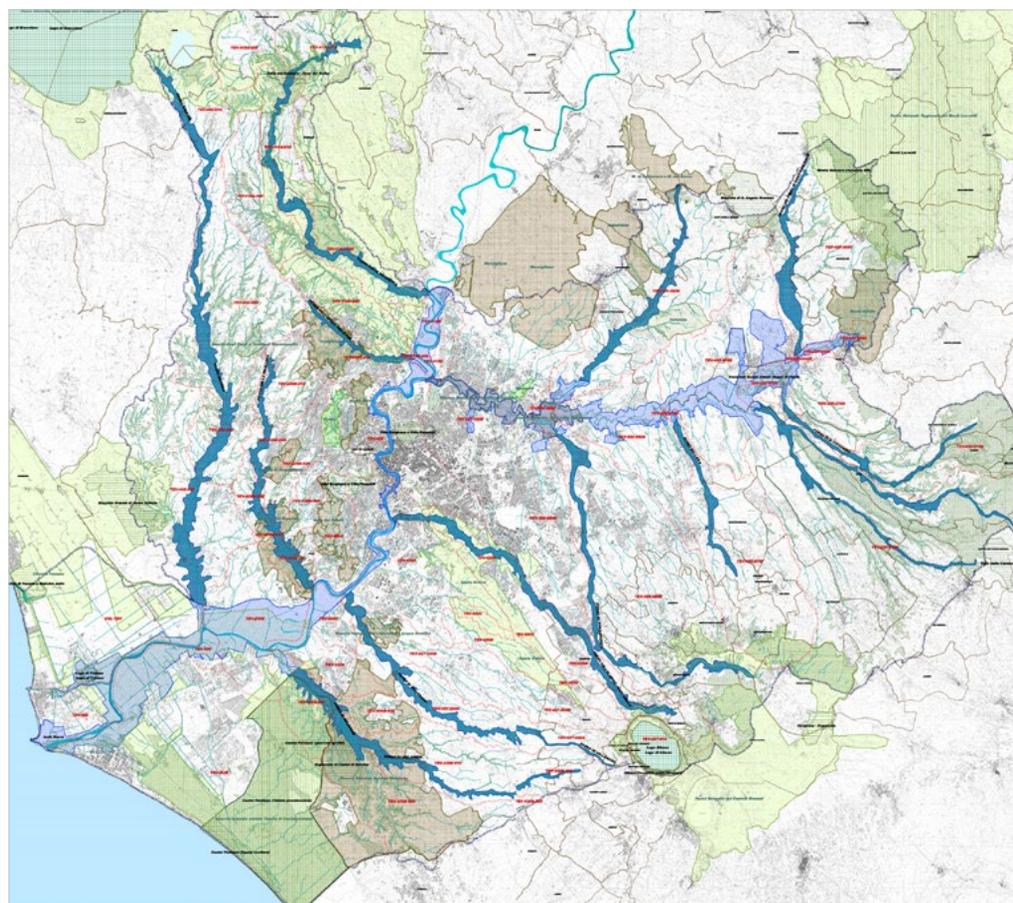


Fig. 2. Stralcio della Tavola P1-bi Corridoi Ambientali, dove sono individuati i due corridoi fluviali del Tevere e dell'Aniene (in azzurro) e i corridoi ambientali (in blu), Piano Stralcio del Tevere metropolitano (fonte: Autorità di Bacino Distrettuale dell'Appennino Centrale).

dei comuni medi e minori è proprio l'obbligo di sottoporre gli strumenti urbanistici a Vas. La mancanza di risorse finanziarie e tecniche lascia i comuni in balia di uffici regionali senza serie possibilità di interlocuzione e senza alcuna certezza sui tempi. È un lavoro ancora da fare con il quale si possono ottenere buoni risultati approfittando della riorganizzazione sia tecnica che amministrativa già in corso presso la Regione Lazio e il Comune di Roma.

In definitiva l'attuale Rete ecologica si configura come base conoscitiva di partenza per il passaggio ad uno strumento di pianificazione più innovativo, che possa far sistema con le azioni promosse dai Contratti di fiume, i Regolamenti e gli strumenti di programmazione, e che possa promuovere azioni di collaborazione tra pubblico, privati e associazioni anche per la sua implementazione e manutenzione. ■

## La rete dei tram e il Pums di Roma

Stefano Giovenali

La proposta di Piano urbano della mobilità sostenibile (Pums) di Roma ha l'obiettivo di soddisfare con il sistema tranviario il 25% della domanda del trasporto pubblico locale che si sviluppa all'interno dell'area maggiormente urbanizzata (assunta come coincidente con il Gra); rimarrebbe alla rete su gomma solamente il 14%, mentre la quota maggiore pari al 61% andrebbe a favore del sistema delle metro. Con evidenti benefici di natura anche ambientale.

È prevista la realizzazione di 69 km di nuove tranvie che si vanno ad aggiungere ai circa 40 km di tranvie attuali.

Sulla rete complessiva di 109 km si sviluppano servizi per oltre 136 km (due linee di servizio utilizzano tutta o in parte la stessa infrastruttura), articolati in 13 linee a fronte degli attuali 59 km con 7 linee, con una produzione che passa dagli attuali 4,3 a 16,6 milioni di vetture/km annui.

Le 12 linee di servizio della rete, classificate rispetto alla quota di percorso in sede riservata sul totale e all'intervallo di variabilità della velocità commerciale (Vc), si articolano in:

- linee urbane: 1, 2, 3, 5, 7, 9 (Vc minore 14 km/h);
- linee urbane veloci: 6, 4, 8 (Vc compresa tra 14 km/h e 18 km/h);
- linee metrotranviarie: 10, G, H (Vc maggiore di 18 km/h).

Il Pums oltre allo scenario di piano contiene un cosiddetto scenario tendenziale al cui interno è presente una tranvia di grande interesse che è invece rimasta in questo scenario di riferimento: vale a dire la tratta da Piazza Ungheria a Piazza Euclide - Auditorium.

L'intero programma che comprende anche la fornitura di materiale rotabile, l'adeguamento e la realizzazione di alcuni depositi ha un costo stimato in 2.370 milioni di euro di cui il 42,6% ha già ottenuto finanziamenti, mentre

### Riferimenti

Bastiani M. (2011), *Contratti di Fiume. Pianificazione strategica e partecipata di bacini idrografici*, Flaccovio Editore, Palermo.

Ce - Commissione europea (2011), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*, COM(2011) 244 final, Bruxelles, Belgio.

Ce - Commissione europea (2013), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Infrastrutture verdi - Rafforzare il capitale naturale in Europa*, COM(2013) 249 final, Bruxelles, Belgio.

Ce - Commissione europea (2020), Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030. Ripartire la natura nella nostra vita*, COM(2020) 380 final, Bruxelles, Belgio.

Guccione M., Schilleci F. (a cura di) (2010), *Le reti ecologiche nella pianificazione territoriale ordinaria. Primo censimento nazionale degli strumenti a scala locale*, Rapporti 116/2010, Ispra, Roma.

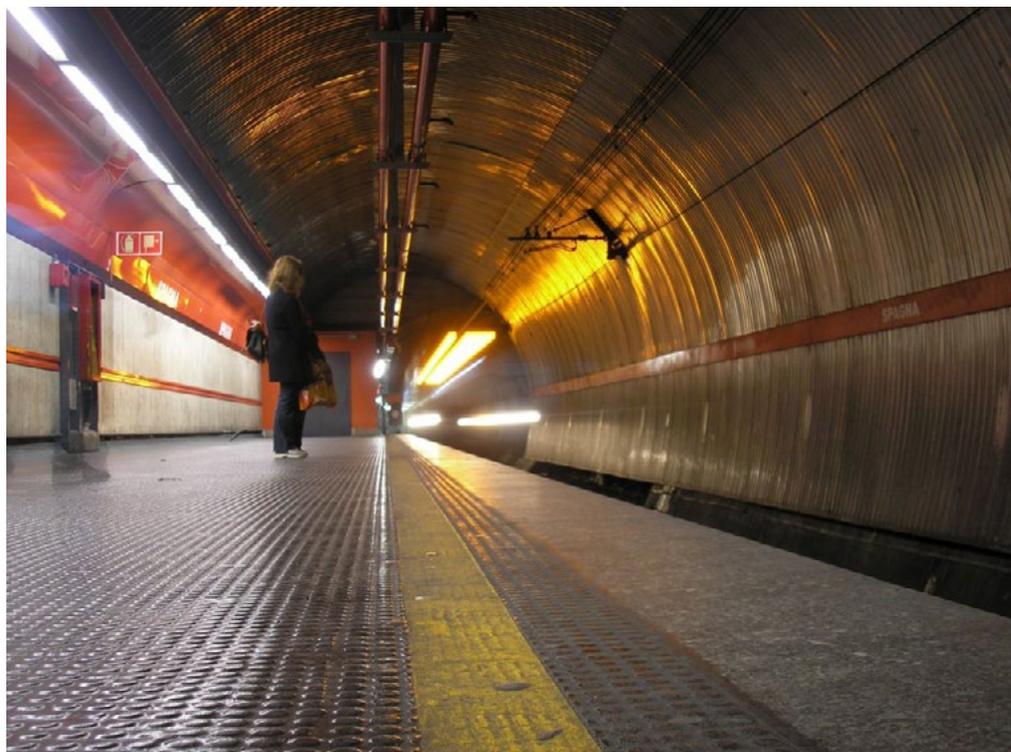


Fig. 1. Metro Stazione Spagna, Roma (foto di Jorge González, licenza CC BY-SA 2.0, <https://www.flickr.com/photos/35873968@N00/279307374>).

sono da sottoporre a richiesta di finanziamento progetti per il rimanente 57,4%.

In particolare risultano completamente finanziate le tratte:

- T03 da Ponte Mammolo - piazza di Cinecittà (184,3 Mio €);
- T06 da Termini a Venezia (120 Mio €);
- T02 piazzale del Verano - Stazione Tiburtina (23,4 Mio €);
- G02 e G03 Termini Tor vergata (213,8 Mio €).

È previsto l'acquisto di 50 nuovi tram (159 Mio €) e la manutenzione straordinaria di parte della rete esistente (37,5 Mio €).

È infine stato sospeso il finanziamento per la tratta T01 Piazza Vittorio - largo C. Ricci/Fori Imperiali (188,0 Mio €) a seguito della richiesta dell'Amministrazione Capitolina di un approfondimento e riflessione in esito alla definizione dell'assetto dell'Area Archeologica Centrale.

I finanziamenti già disponibili per tale tratta sono stati impegnati per l'adeguamento del deposito di Centocelle e per il completamento della tratta T06 da Piazza Venezia a Risorgimento e per la tratta T07 Ponte Vittorio - Cornelia.

Inoltre sono stati ottenuti finanziamenti pari a 3,8 Mio € per la progettazione delle tratte:

- T04 Stazione Trastevere - viale Marconi - Basilica S. Paolo
- T12 Piazza di Cinecittà - Basilica San Paolo
- T08 Viale delle Milizie - Auditorium
- T09 Viale Angelico - piazzale Clodio
- T10 Piazza Mancini - Vigna Clara
- T11 Stazione Tiburtina - Ponte Mammolo
- G04 Policlinico Tor Vergata - Banca d'Italia
- H1 Tor Bella Monaca - Anagnina

per le quali a seguito di gare sono state avviate le relative progettazioni.

## Il Pums di Roma Capitale

Il Pums adottato nel 2019, è stato sottoposto a Valutazione ambientale strategica, la Regione ha dato il parere motivato e la dichiarazione di sintesi con prescrizioni.

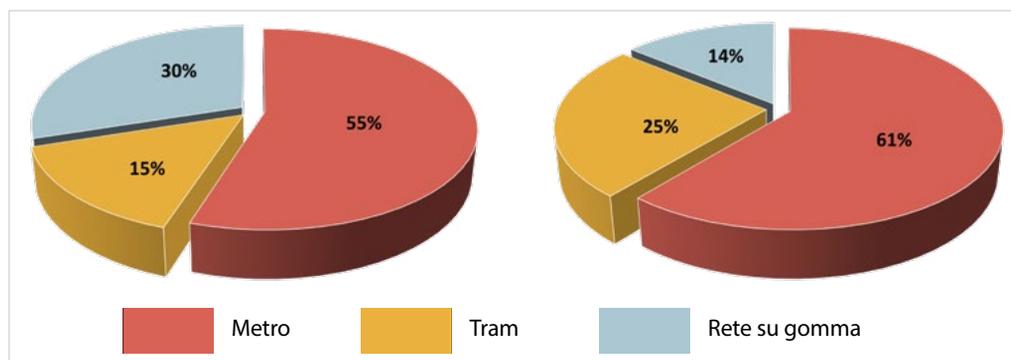
Nella seduta del 22 febbraio 2022, il Consiglio comunale ha approvato definitivamente il piano recependo le prescrizioni. Il Pums così definitivamente approvato costituisce atto di indirizzo delle successive varianti urbanistiche previste nei progetti.

Il Pums, come indicato nelle linee guida, è uno strumento di pianificazione strategica che, in un orizzonte temporale di medio-lungo periodo (10 anni), sviluppa una visione di sistema della mobilità urbana (preferibilmente riferita all'area della Città metropolitana, laddove definita), proponendo il

NUOVI RAMI	SVILUPPO (METRI)	FERMATE NUOVE
T01 Piazza Vittorio - largo C. Ricci/Fori Imperiali	1.521	4
T02 Piazzale del Verano - Stazione Tiburtina	1.264	4
T03 Ponte Mammolo - piazza di Cinecittà	7.488	19
T04 Stazione Trastevere - viale Marconi - Basilica S. Paolo	2.424	6
T05 Largo C. Ricci - Fori Imperiali - Piazza Venezia	700	1
T06 Stazione Termini - piazza Risorgimento	4.289	15
T07 Ponte Vittorio - Cornelia	4.086	11
T08 Viale delle Milizie - Auditorium	3.030	11
T09 Viale Angelico - piazzale Clodio	497	2
T10 Piazza Mancini - Vigna Clara	2.846	7
T11 Stazione Tiburtina - Ponte Mammolo	3.711	7
T12 Piazza di Cinecittà - Basilica San Paolo	12.412	17
T14 Termini - Piazza Indipendenza - viale Regina Elena	1.798	5
T15 Flaminio - Lungotevere - Stazione Ostiense	5.094	11
T18 Togliatti - Tor Sapienza	1.862	3
G2 Termini - Laziali	540,00	1
G3 Giardinetti - Policlinico Tor Vergata	3.320	7
G4 Policlinico Tor Vergata - Banca d'Italia	3.014	5
H1 Tor Bella Monaca - Anagnina	9.240	9
Totale	69.136	145

SERVIZI	SVILUPPO (METRI)	FERMATE
1 Stazione Termini MA/MB - Auditorium	7.587	27
2 Vigna Clara - Piazzale Flaminio - Stazione Ostiense	11.437	15
3 Cornelia - Ponte Mammolo	14.023	49
4 Tor Sapienza - Stazione Trastevere	12.970	23
5 Piazza dei Gerani - Stazione Termini	6.545	22
6 Largo Preneste - Stazione Ostiense/Piramide	7.128	21
7 Stazione Tiburtina - Basilica San Paolo	12.161	38
8 Piazza Venezia - Casaletto	5.414	15
9 Piazza dei Gerani - Piazzale Clodio	14.602	53
10 Ponte Mammolo - Basilica di San Paolo	19.628	35
G (11) Termini - Banca d'Italia	15.960	32
H (12) Anagnina - Campus Tor Vergata - Tor Bella Monaca	9.240	9
Totale	136.695	-

Tab. 1-2. Sviluppo dei nuovi rami tramviari (tabella in alto) e dei relativi servizi (tabella in basso) (fonte: Pums 2022 Comune di Roma).



Figg. 1-2. Ripartizione modale passeggeri per tipologia: scenario di riferimento (a sinistra) - scenario Pums (a destra) (fonte: Pums 2022 Comune di Roma).

raggiungimento di obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale ed economica attraverso la definizione di azioni orientate a migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema della mobilità e la sua integrazione con l'assetto e gli sviluppi urbanistici e territoriali.

Il Pums potrà prevedere anche interventi in variante agli strumenti urbanistici vigenti che saranno oggetto di aggiornamento secondo le procedure di legge.

Nel caso in cui le amministrazioni approvino il Pums seguendo le procedure di approvazione dei Piani urbanistici/territoriali esso si configura come variante da recepire negli strumenti vigenti.

La stretta e costruttiva collaborazione in ciascuna amministrazione tra le strutture competenti in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, trasporti, ambiente, commercio (etc.) risulta fondamentale per la redazione del Pums, in quanto gli obiettivi e le azioni che il Piano stesso si prefigura dovranno essere multisettoriali.

Nel caso del Pums di Roma si può osservare che proprio su quest'ultimo punto è forse mancata una stretta e costruttiva collaborazione tra le strutture competenti in materia di pianificazione urbanistica e territoriale, trasporti, ambiente, commercio etc.

È mancata una visione comune, non c'è stato un confronto adeguato; tuttavia grazie ad un Prg che in materia di trasporti contiene robusti e precisi indirizzi e ad un Pums che ha di fatto seguito tali indicazioni, si può affermare che in linea di massima non ci sono significative incoerenze tra i due strumenti. Inoltre anche alcune osservazioni emerse in fase di approvazione del Pums potranno facilmente essere affrontate durante l'elaborazione del Pums di area metropolitana che è in fase di redazione. Un tavolo di lavoro tra le due amministrazioni è già stato avviato. Sarà questa l'occasione per procedere al primo aggiornamento del Pums Capitolino. ■

## Centralità locali e città di prossimità

Patrizia Ricci, Elena Andreoni

Il buon funzionamento della cosiddetta 'città prossima', oggi in primo piano, dipende di fatto da un'adeguata dotazione di servizi pubblici e privati adeguatamente fruibili che consenta ai cittadini di scegliere tra le funzioni presenti e in ogni caso discende da un'offerta di attrezzature di servizio collettivo pubbliche tale da garantire una loro diffusa distribuzione sul territorio.

La 'città prossima', la 'città in 15 minuti', 'periferie al centro' sono tutti slogan che semplificano quello che manca e soprattutto quello che è mancato quando, due anni fa, non ci si poteva muovere dalla propria residenza: le aree verdi di prossimità, le attività commerciali 'sotto casa', i luoghi di cura 'vicini'.

Le definizioni di centro e periferia nelle grandi città non hanno più un significato geometrico e con periferia si intende descrivere luoghi marginali, fragili, con scarsa presenza di servizi, scarsa identità, spesso con grandi aree pubbliche abbandonate: luoghi in cui la prossimità non funziona affatto. La scala di lettura di queste disfunzioni e fragilità, oggi più che mai, appare essere la dimensione del quartiere, dove la compresenza delle tematiche agevola la capacità di proporre e sperimentare soluzioni operative.

Nel Prg di Roma, adottato nel 2003, questi temi sono affrontati alla scala locale negli studi, analisi e proposte fatte per le centralità locali; secondo l'art. 66, comma 1 delle Nta: "Le centralità locali riguardano i luoghi più rappresentativi dell'identità locale e corrispondono agli spazi urbani dove il Prg localizza le funzioni in grado di rivitalizzare e riqualificare i tessuti circostanti, oltre ai principali servizi necessari per la migliore organizzazione sociale e civile del Municipio".

La presente riflessione valuta l'attualità e le possibilità di innovazione che potrebbero essere avanzate per le centralità locali collocandole in un contesto culturale più ampio; è composta di due parti diverse, fortemente interconnesse:

**1.** l'individuazione delle principali criticità ed elementi che è necessario innovare per aggiornare il tema delle centralità locali, che

prescinde dalla loro localizzazione territoriale e specificità;

**2.** l'analisi di alcune singole centralità e quartieri scelti come caso di studio per confermarne la validità in termini di adeguatezza delle previsioni e proporre specifici approfondimenti operativi a distanza di circa 20 anni

### Criticità ed innovazioni necessarie

Lo sviluppo urbano conosce da sempre situazioni di crisi e successivi cambiamenti più o meno rapidi e bruschi, che sono il prodotto dei necessari e costanti adeguamenti dello spazio della città alle evoluzioni umane ed economiche che si sviluppano nella città stessa, trasformandola ed esigendone differenti usi.

L'ambiente della comunità urbana si evolve nel tempo quanto ad entità, composizione, comportamenti, valori e modelli culturali. L'ambiente fisico della città deve adeguarsi a questa evoluzione e individuare un cambiamento di uso degli spazi, tenendo conto anche di quanto esige lo sviluppo economico e tecnologico. A sua volta lo spazio urbano esercita un'influenza sull'ambiente umano ed economico. Può essere memoria, valore culturale, patrimonio individuale o collettivo; può essere occasione, vincolo o handicap, e a volte persino le due cose insieme. Ma l'involucro fisico della città non può essere cambiato facilmente, in quanto prodotto di una stratificazione di investimenti pubblici e privati che lo hanno progettato, frazionato, attuato e costruito. Tale stratificazione di interventi e successivamente di usi nel tempo, che costituisce l'essenza stessa della città, mostra una notevole inerzia alla trasformazione per poter rispondere alle nuove esigenze della comunità.

La città riesce a trasformarsi solamente in un lungo periodo, da molti valutato in 10/15 anni. Questo elemento, che spesso genera uno iato tra i cambiamenti e i desiderata della società e le trasformazioni del territorio, deve essere ricomposto. Certamente le attuali possibilità di accedere a dati basati

su fonti in continuo aggiornamento<sup>2</sup> e che possono includere tematiche sempre nuove, potranno aiutare a diminuire i tempi della trasformazione rispondendo meglio alle domande della comunità urbana. Non basta tuttavia un aggiornato database se gli strumenti di programmazione dello sviluppo cittadino non si adeguano alla richiesta di protagonismo civico nelle scelte di rigenerazione e trasformazione. I database e in generale i dati raccolti e aggiornati devono essere considerati per ciò che sono: strumenti utili per comprendere meglio bisogni, fragilità e scoprire eccellenze laddove esistono.

Ciò che appare prioritario rivedere è il ruolo dell'Amministrazione. Recuperare il ruolo di governo dell'amministrazione vuol dire anche poter inserire gli interventi previsti anche alle scale più minute e con strumenti più leggeri – come nel caso dell'urbanistica tattica – all'interno di un quadro di coerenza che possa garantirne una visione strategica comune e condivisa.

Non è più possibile ritenere validi quegli strumenti di riqualificazione urbana impostati formalmente con logiche soprattutto di mercato (inteso come valore economico del bene da riqualificare), che apparentemente utilizzano procedure distributive, ma sostanzialmente diventano giustificative di un bilancio economico dell'operatore privato, piuttosto che incidere realmente sul territorio circostante l'intervento, riqualificandolo. La pubblica amministrazione deve avere la forza di divenire regista e protagonista principale della trasformazione, e le attrezzature pubbliche devono essere lo scopo del qualificare urbano.

Un altro elemento fondamentale da considerare nella necessaria innovazione metodologica e procedurale è il ruolo del soggetto privato, *in primis* inteso come membro della cittadinanza. Le centralità locali erano già state individuate in modo condiviso con le Circoscrizioni (oggi Municipi) durante la fase di elaborazione del piano, ma ad oggi tale partecipazione dovrà essere valorizzata e integrata. Alle difficoltà di metodo e di scarsa incisività delle scelte pubbliche di governo, si aggiunge infatti molte volte la considerazione del cittadino come mero utente; oggi invece il cittadino vuole essere attuttore nella condivisione con le Amministrazioni di scelte di trasformazione e di usi del patrimonio pubblico, delineando in tal modo forme di collaborazione che introducono un aspetto nuovo nella gestione dei beni comuni. Beni comuni ancora non sempre riconosciuti come tali dalla stessa Pubblica

amministrazione che solo localmente, in alcuni casi, ha normato le modalità di gestione, ma in altri si rimette all'intermittenza di progettualità locali che non ne garantiscono la continuità del possesso nell'uso.

Uno degli elementi fondamentali per decidere come procedere per riqualificare e riconnettere i tessuti urbani è stabilire quali siano i soggetti privati e gli organismi sociali che affiancano gli attori pubblici nella redazione ed attuazione dello strumento urbanistico, all'interno del quale sono da considerare come valori aggiunti le esperienze dei numerosi progetti collettivi autorganizzati.

Nel ripensare la prossimità devono essere attentamente valutate le diverse modalità di vivere la città e dunque anche di usufruire dei servizi che essa offre (differenti ad esempio nel caso in cui si risieda, lavori o studi senza risiedere) nonché le differenti possibili scelte di partecipare attraverso associazioni alla vita sociale, culturale e ad azioni di volontariato nella cura degli spazi collettivi.

È necessario partire dalla consapevolezza che pianificare una centralità non vuol dire creare una realtà satellite autosufficiente, bensì dotare l'ambito delle funzioni ritenute imprescindibili per condurre una vita quotidiana di qualità. Questa andrà poi ad inserirsi in una rete di centralità (locali, urbane e metropolitane) che saranno connesse in un

sistema reticolare e multipolare che presenta differenti scale.

Considerando che le funzioni non sono indifferenti ai luoghi in cui vengono collocate e la centralità non può essere un atto calato dall'alto bensì una scelta condivisa che esprima la realtà dei territori, si ritiene indispensabile che il sistema di funzioni previste venga riconosciuto come espressione dell'identità dei luoghi in cui si trova. L'identità era peraltro già individuata come elemento centrale strutturante negli "Schemi di riferimento per le centralità locali", elaborato indicativo del Prg di Roma di grande importanza.

Il sistema a rete che viene a crearsi deve essere valorizzato anche dal punto di vista percettivo e paesaggistico, con scelte morfotipologiche e di relazione con il contesto che ne enfatizzino il ruolo di elemento altamente significativo dell'ambito in cui si inserisce. Cercare la qualità di prossimità non è facile e forse essa non va ricercata solo nella prossimità fisica dei servizi alle abitazioni, bensì anche nella facilità di raggiungere il servizio utile e nel trovarne soddisfacente il funzionamento.

Già in molta parte delle nostre città la scansione del tessuto insediativo è stata alterata: la presenza dei centri commerciali nei quartieri crea una tale polarizzazione da annullare la presenza di quel commercio minuto

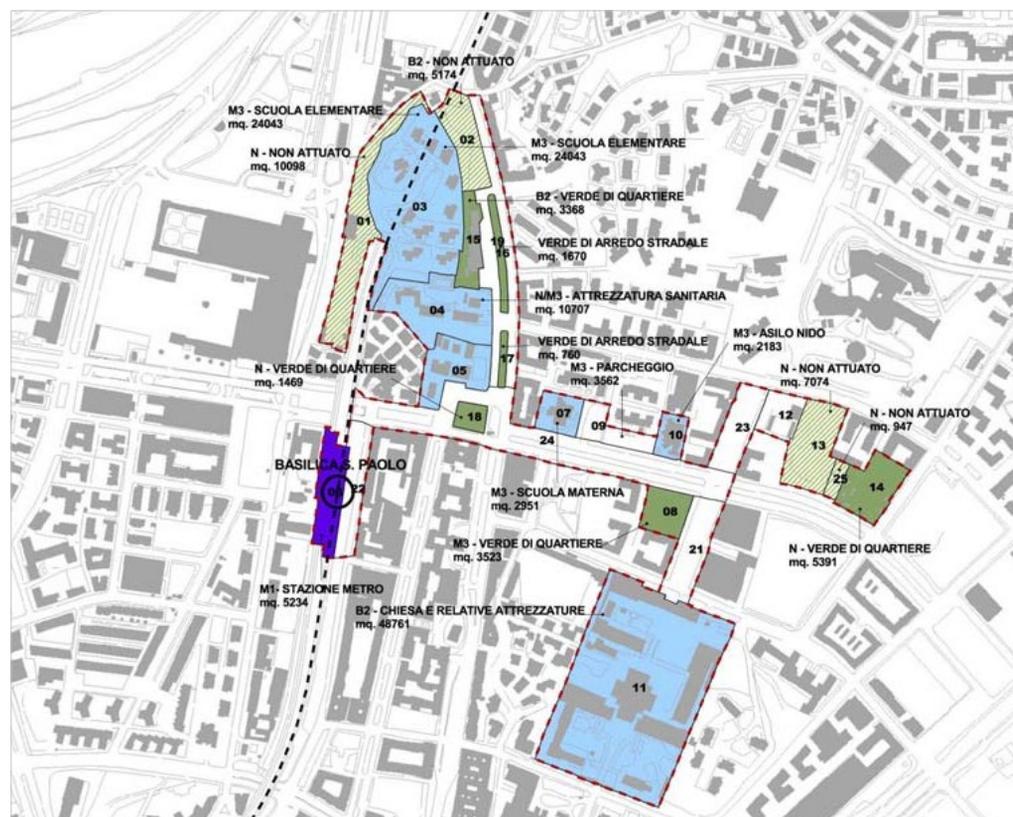


Fig.1. Stralcio dell'Elaborato I2 Schemi di riferimento per le Centralità Locali, Centralità Locale Giustiniano Imperatore - Analisi funzioni esistenti e previste, Prg vigente (fonte: Roma Capitale).

che era parte integrante della tipologia urbana europea e che fino a qualche decennio fa caratterizzava le strade di quartiere. La destinazione della maggior parte dei piani terra degli edifici a negozi e servizi, generava un clima di sicurezza fondamentale alla vivibilità delle strade cittadine e alle relazioni di vicinato<sup>3</sup> che deve essere recuperato programmando trasformazioni urbane che tengano conto della mutata realtà ma siano in grado di soddisfare le esigenze di relazioni e sicurezza più rilevanti.

Inoltre, questione non meno rilevante, è indispensabile aggiornare la normativa tenendo conto di tutti gli elementi già detti oltre che di quelli di tecnica urbanistica. Andranno certamente ripensati gli strumenti, le competenze e le modalità con cui attuare le previsioni, che dovranno prevedere una elevata flessibilità in termini realizzativi per le funzioni pubbliche o ad uso pubblico inserite all'interno della centralità, una maggiore attenzione alla fattibilità economica nonché ai soggetti che pianificano. In relazione a quest'ultimo punto preme qui evidenziare come nelle centralità locali previste nel Prg, i soggetti deputati alla redazione del piano di assetto fossero i Municipi romani, che però non hanno avuto la possibilità di rivestire adeguatamente tale ruolo perché l'auspicato e previsto decentramento non è stato mai completato e non sono in grado, ancora oggi, di prevedere la formulazione de "La Carta municipale degli obiettivi" di cui all'art. 13 comma 8 delle citate Nta.

L'aggiornamento necessario degli strumenti di governo territoriale è per Roma la condizione base per affrontare la redistribuzione dei servizi pubblici e diminuire il gap temporale trasformativo citato all'inizio di questo testo. Se è vero che ogni luogo ha una sua identità da salvaguardare, è pur vero che occorre individuare non solamente quali siano gli elementi che lo definiscono e strutturano, gli usi e le relazioni locali e urbane, ma altresì identificare quali tecniche urbanistiche traducano in percorsi procedurali l'attuazione del cambiamento da mettere in campo.

Quanto sopra esposto evidenzia la necessità di una revisione più ampia che coinvolge il tema degli standard urbanistici. È infatti fondamentale aggiornare ed implementare i servizi a standard in ragione anche di una controtendenza di uso dei tradizionali spazi fisici a servizio che tendono sempre di più a svuotarsi e trasferirsi in cloud come le banche, i negozi, i musei, molti luoghi dell'istruzione e del lavoro, e conseguentemente di una notevole presenza di aree ed edifici

svuotati di funzioni; non per ultimo riconoscere la necessità rinnovare anche dal punto di vista normativo generale, aggiornando l'elenco dei servizi standard definiti nello storico decreto n. 1444 del 1968, mai integrato in una legge urbanistica.

L'offerta dei servizi va aggiornata anche sulla base di un riscontro partecipato che evidenzi il grado di malessere sociale e le disfunzioni percepite, per trovare soluzioni spaziali fruibili e in grado di soddisfare le richieste superando la quantificazione della dotazione standard, garantista ma non sempre rispondente ai bisogni reali del territorio.

Il tema della città di prossimità è un tema fortemente legato alla mobilità, alla sostenibilità, alla pianificazione locale, agli standard e ai servizi sociali, culturali, sportivi, educativi di livello locale, nonché fortemente interconnessa al tema della partecipazione e della sua possibile regolamentazione.

Diventa qui fondamentale un cambio di passo, in aggiunta al dover creare una basilare, estesa e accessibile biblioteca di database sulle differenti caratteristiche fisiche, sociali e produttive della città.

È necessario creare una piattaforma di scambio di competenze, intrecciare più settori tematici che lavorino in rete per raggiungere una visione futura della città su cui far lavorare gruppi operativi di scopo; è fondamentale accorpate saperi e approcci provenienti da settori professionali diversi e dalle rappresentanze della società civile per essere propositivi nel prevedere azioni che non sottovalutino i differenti aspetti territoriali e sociali, generino proposte condivise con coloro che utilizzeranno le nuove attrezzature e i nuovi spazi collettivi e garantiscano il rispetto delle peculiarità dei settori di appartenenza: sociale, culturale, di cura, naturalistico ecc.

*L'interdisciplinarietà*, nel caso romano, deve rappresentare la premessa di costituendo laboratori territoriali permanenti che già lavorano in tante città.

### **Un caso di studio. VIII Municipio**

La ricerca ha avuto anche una sua applicazione pratica attraverso l'analisi delle centralità locali previste nel Municipio Roma VIII e indicate dall'elaborato del vigente Piano regolatore "Sistemi e regole": Giustiniano Imperatore e Grotta Perfetta.

Si può confermare l'attualità di dette centralità sulla base della presenza e consistenza di servizi di riferimento quotidiano nonché per una appena sufficiente rete di trasporto compensata con la possibilità di raggiungere

la maggior parte dei servizi anche a piedi in un arco di tempo breve (i famosi 15 minuti), nella consapevolezza della necessità di verificare con tecniche di partecipazione attiva da parte dei cittadini le analisi svolte.

L'elemento emerso con grande forza è stato l'enorme valore territoriale delle scuole, che costituiscono il pilastro sociale e culturale per la maggior parte dei quartieri dell'ottavo municipio e non solo per le zone su cui sono individuate le centralità locali. Diventa fondamentale in tal senso che la scuola esca sul territorio sperimentando attività al di fuori dei propri confini e che il territorio – la società – entri nella scuola, per utilizzare i suoi spazi, che hanno funzione non solo didattica. È inoltre indispensabile in tal senso un intervento complessivo sull'edilizia scolastica. La scuola è tra le infrastrutture pubbliche la più diffusa e la più significativa istituzione per il valore culturale e sociale che rappresenta nella società civile e democratica.

Il patrimonio edilizio scolastico può di fatto diventare un sistema interconnesso in grado di avviare lo sviluppo della rete delle centralità cui si accennava; oggi esso è spesso sottoutilizzato, principalmente a causa della chiusura degli edifici dopo l'orario scolastico (composto di 36 ore- max 40 ore settimanali). Se invece la politica dell'ente pubblico di prossimità fosse attenta ad integrare la gestione propriamente scolastica con una conduzione extra scuola per l'utilizzo degli spazi attrezzati a verde, a palestre, teatri, laboratori, si potrebbe avere un posto dove la comunità del quartiere e le sue forme associative trovino il luogo di incontro e di confronto per temi ed attività di interesse comune, facilitate nel ritrovarsi in spazi pubblici sicuri e inclusivi.

Per avere un mutamento in senso migliorativo della scuola, intesa come istituzione e incubatore culturale, le politiche da avviare dovranno pensare ad azioni in grado di promuovere una maggiore integrazione tra scuola e società, cercare finanziamenti per il miglioramento delle prestazioni degli spazi scolastici, per l'assegnazione di maggiori risorse umane e per l'adeguamento tecnologico necessario.

L'uso delle strade e delle aree attorno e dentro le scuole appare fondamentale per proseguire in tale direzione e far sì che le scuole si aprano al quartiere e il quartiere entri negli spazi scolastici. In tal senso appare evidente il legame con il tema delle strade scolastiche, così come previsto nel nuovo codice della strada e con la potenzialità da esso rappresentate.

In Italia e in Europa il tema sta vivendo un momento particolarmente fertile di esperimenti da considerare come suggerimenti di metodo e di procedure eventualmente replicabili nella realtà romana, sebbene dotata di un'organizzazione spaziale peculiare sia per la morfologia sia per le tante tipologie insediative, salvaguardandone la sua unicità di città dalle mille storie e dai tanti ruoli. Da questa sintetica disamina sul tema della città di prossimità in relazione al Piano regolatore generale di Roma emerge con grande evidenza il portato innovativo delle centralità locali, individuate e proposte nei primi anni 2000, basate su studi e aventi contenuti tuttora attuali. Si ritiene pertanto che, nell'affrontare il tema della prossimità e della pianificazione locale nella città di Roma, alcuni degli elementi e delle impostazioni già delineati nelle centralità locali del Prg vigente possano e debbano essere ripresi, ben consapevoli delle criticità che presentano e che ne hanno, di fatto, impedito l'attuazione.

Tali elementi, che costituiscono un'importante base conoscitiva, devono essere inseriti in un quadro procedurale e normativo che è certamente necessario aggiornare e completare alla luce delle mutate condizioni sociali, economiche e urbane prodottesi negli ultimi vent'anni, operando in modo condiviso e su un telaio multidisciplinare. ■

#### Note

1 La ricerca su questo tema ha avuto in questi anni alcune fasi con sviluppo ampio e diversificato: all'interno dell'Inu Lazio con il GdL coordinato da Paolo Colarossi e Gianfranco Buttarelli; nella Biennale dello spazio pubblico all'interno della sezione dedicata alla città di prossimità (si veda [www.biennalespaziopubblico.it/homepage-2021/progetto-edizione-2021/](http://www.biennalespaziopubblico.it/homepage-2021/progetto-edizione-2021/)).

2 L'Istat tra le numerose pubblicazioni raccoglie annualmente *Dati ambientali nelle città* rilevazione censuaria su otto tematiche e rileva periodicamente il benessere urbano sulla base di 12 indicatori nel *Rapporto Bes* (ultimo nel 2022).

3 Si veda l'intervento di Simone Rusci nell'incontro "Prossimità. Il progetto della città dei 15 minuti: esercizi critici di prospettiva e di memoria" di Urbanpromo Letture, 27 aprile 2022 (<https://urbanpromo.it/2021/eventi/prossimita/>).

## Innovazione e criticità nella normativa tecnica del Prg di Roma

Daniele Iacovone, Enrico Lorusso, Gianpaolo Messina, Marco Tamburini

Nell'ambito delle attività del gruppo di lavoro di Inu Lazio su una proposta di rilancio e di eventuale riesame della strumentazione urbanistica generale vigente a Roma, questo contributo si concentra, in particolare, sull'analisi delle Norme tecniche di attuazione del Prg, per indagare sui problemi emersi nella gestione dello strumento ovvero per evidenziare le buone pratiche che si sono manifestate attraverso l'applicazione delle prescrizioni normative.

Nell'attuale contesto di crisi delle Amministrazioni pubbliche che, di fatto, sta provocando un blocco dell'attività amministrativa, occorre più che mai che lo strumento urbanistico comunale ritorni a essere un motore di sviluppo e di riqualificazione per il territorio e per le comunità insediate e contribuisca a fornire idee, contributi e proposte innovative per il rilancio dell'attività urbanistica ed edilizia, da sempre componente rilevante dell'economia cittadina, in particolar modo per quella romana.

Da questo punto di vista, un'attenta riflessione sull'apparato normativo e regolativo del Prg di Roma Capitale, approvato nel 2008, assume particolare rilievo per definire una piattaforma per la revisione e l'aggiornamento del Piano a 14 anni dalla sua approvazione.

Nel rispondere all'obiettivo generale di rafforzare il ruolo centrale dell'Amministrazione comunale per migliorare la redistribuzione della rendita fondiaria prodotta dalle scelte di piano a favore del pubblico interesse, occorre sottolineare che le norme del vigente Prg di Roma contengono numerose innovazioni urbanistiche, soprattutto per l'individuazione di nuove forme che per la loro salvaguardia e più diffuso utilizzo devono essere rese maggiormente operative e semplificate/snelle sotto il profilo amministrativo e procedimentale di formazione e che in particolare riguardano:

- l'attuazione urbanistica (progetto urbano, fase preparatoria dei programmi integrati);
- gli strumenti per la gestione perequativa

dell'attuazione del piano (cessione compensativa, incentivi al rinnovo edilizio);

- l'introduzione del contributo straordinario;
- il ricorso all'intervento diretto nei tessuti (tra cui lo sblocco dei frazionamenti);
- l'inserimento delle categorie di intervento ambientali e della rete ecologica.

Dopo una stasi sostanziale nella capacità di proporre una visione condivisa riguardo alle linee di sviluppo urbano (e metropolitano) da perseguire da parte di chi ha avuto, in anni recenti, la responsabilità del governo della città, emerge ormai, anche nella discussione 'pubblica', una diffusa persuasione riguardo l'oggettiva necessità di un aggiornamento della normativa tecnica del Piano.

In riferimento all'adeguamento dell'articolo alle disposizioni legislative nel frattempo sopravvenute e/o abrogate, l'attuale Amministrazione Capitolina si è disposta a dare avvio ad una revisione delle Norme tecniche di attuazione immaginando, a tal fine e secondo quanto delineato con la mozione n. 54, approvata in Assemblea Capitolina il 17 marzo 2022, la definizione di un percorso a due velocità: nella sostanza, l'elaborazione di due distinte varianti per l'approvazione delle modifiche che si ritiene necessario introdurre, distinguendo tra quelle di maggiore urgenza e quelle per le quali si reputa che occorra una più lunga e ponderata riflessione.

Il primo degli atti da adottare dovrebbe allora riguardare l'adeguamento della disciplina di Piano a quelle norme sovraordinate (e prevalenti) che hanno introdotto una semplificazione delle procedure, una deroga diffusa in nome della rigenerazione urbana e nuove regole sul paesaggio e sulla tutela dei beni culturali. Sono emerse, infatti, a riguardo forme di rigidità irrisolte, che rendono difficile l'applicazione operativa del dettato normativo, incrementando le potenzialità interpretative da parte delle strutture tecniche e degli operatori di settore con il conseguente ritardo nell'attuazione e nella gestione degli interventi diretti e indiretti.

Si pensi ad esempio al contenzioso che ha avuto avvio in relazione al dettato art. 45 del Piano sui cambi di destinazione d'uso in città consolidata e tanto più al contrasto che tali norme hanno determinato con le disposizioni della Legge regionale n. 7 del 2017 recante disposizioni per la rigenerazione urbana e il recupero edilizio.

Una seconda variante dovrebbe essere adottata, invece, nell'ambito di una revisione sistematica delle norme di Piano, nell'intento di superare quelli che vengono oggi visti come veri e propri limiti dello strumento.

È proprio sul piano della riflessione generale sui caratteri del Piano, sulla sua attualità e sulla sua efficacia sostanziale che si è ritenuto essenziale avviare, già da qualche tempo, un'approfondita valutazione sull'apparato normativo del Prg che si vuole introdurre e riassumere in queste pagine.

### **Obiettivi e risultati attesi**

Attraverso una lettura critica dell'articolato, si sono indagati pregi e difetti delle principali innovazioni, concentrandosi sugli esiti positivi e negativi generati dall'interpretazione e dall'applicazione delle disposizioni, nella prospettiva di una semplificazione delle procedure, di una certezza del diritto e di un supporto allo sviluppo.

Il risultato finale del lavoro si concretizza nella proposizione di alcune questioni sulle quali aprire un dibattito in città su alcune evidenze emendative delle Nta, non dimenticando che l'articolato del Prg di Roma ha già 'fatto scuola' e molti degli elementi costitutivi del Piano si ritrovano in numerose altre esperienze in Italia.

Per sistematizzare le principali questioni emerse in questa fase di analisi del testo delle Nta, il lavoro si è indirizzato nell'evidenziare criticità e opportunità secondo quattro insiemi di argomenti:

- l'efficacia urbanistica, gli strumenti, le procedure;
- la classificazione e le prescrizioni delle componenti urbane e territoriali;
- le competenze ed il ruolo dei Municipi e le modalità partecipative;
- gli aspetti ambientali e culturali.

### **L'efficacia urbanistica, gli strumenti, le procedure**

Un primo rilievo di carattere generale riguarda il reiterato, per certi versi superfluo, rinvio alle dimensioni insediative e alle destinazioni urbanistiche previste nel previgente Piano regolatore del 1965.

Riflettendo a posteriori su tale circostanza

– pur comprendendo tali scelte dell'amministrazione comunale, coerenti con la finalità di dare 'certezze' a quelle scelte urbanistiche operate con il precedente Prg, da salvaguardare nell'ottica del vistoso taglio di previsioni volumetriche operato con il nuovo piano – non può negarsi che tale impostazione possa per certi versi far assumere al Prg vigente una sorta di approccio debole rispetto alla forza impositiva ed autonoma delle scelte discrezionali che le disposizioni di legge attribuiscono al piano, allorché lo stesso si rinnova. Nei casi in cui sussistono tali rinvii, si determinano a caduta contenziosi sulla corretta applicazione di previgenti indici, norme o destinazioni d'uso che creano palesi incertezze non facilmente superabili.

Altro aspetto che genera o ha generato una difficile attuazione delle previsioni di Piano concerne la garanzia dell'efficacia urbanistica delle previsioni per le dotazioni pubbliche e in particolare il tema dell'acquisizione delle aree pubbliche – che prevede in larga parte il ricorso all'esproprio – e il dimensionamento e le modalità di gestione dei servizi pubblici per standard urbanistici, come nel caso dell'eccessiva quantità di parcheggi pubblici e privati da reperire.

A questo tema si lega anche la riflessione sul meccanismo della compensazione urbanistica, che, per finalità pubbliche di salvaguardia ambientale, ha introdotto nuove modalità per la distribuzione e lo spostamento delle previsioni edificatorie, che ad oggi ha prodotto un incremento e una polverizzazione delle aree edificate/edificabili e un residuo di edificabilità non ancora localizzata che raggiunge circa cinque milioni di mc.

Sempre in tema di efficacia urbanistica delle procedure previste dal Prg, si rileva una generale necessità di riordino degli strumenti attuativi previsti dal piano sia tipici sia atipici e dei procedimenti di riferimento, soprattutto per quel che riguarda la semplificazione e il coordinamento delle disposizioni inerenti la formazione degli strumenti esecutivi (interventi indiretti, artt. 12, 13) e lo snellimento delle procedure di formazione e approvazione dei Print (art. 14) e del Progetto urbano (art. 15) che, tra l'altro, rappresentano una delle più interessanti innovazioni del Prg di Roma.

In questo ambito rientrano anche le problematiche relative alla necessità di aggiornamento e ripianificazione degli strumenti attuativi approvati/adottati che sono stati inseriti nella cartografia di Piano nella componente degli Ambiti a pianificazione particolareggiata definita (Appd, art. 62) e che in

molti casi – vedi i Piani particolareggiati delle ex zone O – sono decaduti dopo la scadenza decennale di legge, annullando in tutto o in parte l'efficacia delle previsioni e delle convenzioni che li sostengono.

Su tali ambiti, che impegnano buona parte del dimensionamento del piano, risulta non più procrastinabile l'avvio di una strategia di rinnovo della pianificazione urbanistica, facendo ricorso, ad esempio, alle più recenti disposizioni nazionali e regionali sulla rigenerazione urbana, opportunamente declinate rispetto alle scelte del piano, ma comunque nella direzione di eliminare il più possibile il rimando alla pianificazione attuativa per la gestione dei progetti, in linea con gli obiettivi generali del Prg di promuovere l'intervento diretto per la trasformazione e la conservazione dei tessuti urbani.

A questo proposito è opportuno segnalare come le Norme del Prg rimandino a varie forme del progetto architettonico e dei procedimenti connessi che si sono dimostrati spesso disorientanti e di difficile realizzazione, come nel caso delle procedure per l'acquisizione e gestione degli spazi pubblici o per l'approvazione di progetti su beni inseriti nella Carta per la qualità.

In molti di questi casi la possibilità di perseguire gli stessi obiettivi del piano per il tramite del permesso di costruire convenzionato, previsto dall'art. 28 bis del DPR n. 380/2001 e smi, come specificato dalla Lr n. 36/1987 art. 1 ter che, in applicazione della disposizione nazionale, attribuisce alla Giunta le competenze sull'approvazione delle scelte attuative, potrebbe rappresentare un efficace strumento per l'Amministrazione comunale per governare i processi di trasformazione del territorio, finalizzandoli a un più generale interesse pubblico e riducendone gli impatti sulle caratteristiche peculiari dei tessuti urbani.

### **La classificazione e le prescrizioni delle componenti urbane e territoriali**

Una seconda questione riguarda nel dettaglio il tema della classificazione e delle prescrizioni per le componenti urbane e territoriali, evidenziando, secondo l'articolazione per Sistemi (Insediativo, Ambientale, dei Servizi e delle Infrastrutture) proposta dal Piano, alcune delle principali criticità che hanno di fatto bloccato l'attuazione delle previsioni o il ricorso a procedure derogatorie.

Rientra in questo ambito la necessità di aggiornamento dell'articolato normativo del Prg alle nuove disposizioni di legge e di

adeguamento alle rinnovate esigenze di limitare il consumo di suolo e di inserire nuove funzioni legate soprattutto alla gestione dei rifiuti e al bisogno di spazi per i nuovi impianti tecnologici.

La questione comprende anche le riflessioni in merito alle definizioni delle grandezze (Sul, volume, altezze virtuali ecc.) e dei parametri urbanistico-edilizi (categorie di intervento, modalità attuative, destinazioni d'uso), la cui applicazione ha provocato non pochi problemi in sede di redazione e approvazione dei progetti.

Si fa riferimento in particolare da un lato alle modifiche necessarie all'adeguamento delle Nta alle disposizioni di legge più aggiornate – si pensi alle numerose semplificazioni introdotte dalle successive versioni del DPR 380/2001 o dal regime derogatorio della Legge regionale sulla rigenerazione urbana (Lr n. 7/2017) – e dall'altro alle incongruenze interne all'articolato nella definizione delle grandezze urbanistico-edilizie, nell'ammissibilità dei cambi di destinazione d'uso e nell'utilizzo delle categorie di intervento.

Si richiama, a titolo di esempio, la vicenda dell'art. 45 delle Nta che prevede il ricorso a uno strumento attuativo per i cambi di destinazione ad uso abitativo nei tessuti della città consolidata e che è stato oggetto, come già detto, di un recente intervento della Giunta capitolina per adeguarne i contenuti alle norme e alle sentenze del Tribunale amministrativo.

### **Le competenze e il ruolo dei Municipi e le modalità partecipative**

Anche se non unicamente legata alle sole tematiche di pianificazione urbana ma più alla necessità di un riordino amministrativo e delle competenze, un'ultima riflessione riguarda la questione del ruolo dei Municipi e le modalità partecipative, un aspetto che sta assumendo sempre di più un carattere strategico soprattutto se si vuole intervenire sulla città esistente dove risulta fondamentale il contributo delle comunità insediate.

In tal senso risulterà indispensabile, nel riordinare le competenze edilizie ed urbanistiche, attribuite ai Municipi, prefigurare uno stretto coordinamento tecnico istituzionalizzato (fra le strutture centrali e direzioni tecniche dei Municipi) che disciplini l'unicità dei comportamenti amministrativi e tecnici e le modalità attuative delle questioni da affrontare tramite periodiche e costanti circolari applicative, palesando le scelte indifferenziate assunte dall'Amministrazione.

La disciplina delle modalità partecipative

non istituzionali ma della comunità locale e la declinazione della loro incidenza rispetto alle scelte degli organi competenti sulle questioni urbanistiche è un aspetto che deve essere debitamente considerato nella strategia di coinvolgimento delle attività in materia.

### **Gli aspetti ambientali e culturali**

Il Prg ha introdotto rilevanti innovazioni in materia ambientale con l'introduzione di specifiche disposizioni regolative sia normative sia territoriali (Rete ecologica prescrittiva) che devono accogliere con maggiore efficacia il portato dell'insieme delle disposizioni introdotte dalle strategie ambientali e sociali all'ordine del giorno a livello globale ed europeo.

Gli obiettivi ambientali, sostenuti anche da ingenti risorse contenute a vario titolo nel PNRR, devono essere recepiti nel piano e tradotti in precise azioni e previsioni di carattere edilizio, urbanistico e territoriale.

La struttura esistente della Rete ecologica deve essere completata da integrazioni che attengono:

- il cambiamento climatico, attraverso il dimensionamento dell'insieme del sistema delle opere di urbanizzazione primaria, la regolazione e la conservazione delle acque meteoriche e del sistema del reticolo idrografico ai fini agricoli ed urbani, la forestazione degli spazi verdi pubblici e privati;
- il contenimento del consumo di suolo attraverso politiche estese di rinnovo urbano e non solo edilizio, a partire dalle aree del patrimonio pubblico disponibili e non utilizzate;
- i servizi ecosistemici devono essere valutati e misurati con specifici parametri a partire dagli interventi connessi con le azioni di cui ai precedenti punti.

Il sistema introdotto della Rete ecologica, che nelle prassi urbanistiche disciplina ed organizza le reti verde e blu, deve essere rivisitato ed in particolare:

- integrato con il sistema culturale (rete rossa per ricondurla ai cromatismi originari delle componenti urbanistiche);
- integrato con il sistema della mobilità (sostenibile e ordinaria) per contenere le strategie della fruizione delle reti medesime a partire dalle comunità locali;
- sostenuto ed organizzato dalla previsione di un sistema integrato di presidi locali a carattere culturale ed ambientale, a partire da quelli esistenti presenti (biblioteche, scuole, aree archeologiche, piccoli musei, aree naturali, aree sportive, etc.) la cui gestione può essere privata (associazionismo, etc.) o pubblica.

Un necessario adeguamento riguarda, inoltre, le norme per l'Agro romano: le disposizioni presenti sono state fortemente innovate dalle modifiche della Legge urbanistica regionale sul Governo del territorio (Lr n. 38/1999) rispetto al testo vigente all'epoca di approvazione del Prg.

In particolare, le disposizioni aggiunte riguardano la possibile introduzione nelle zone agricole di destinazioni urbanistiche cd. "multifunzionali", diverse e a integrazione di quelle canoniche; consentendo anche interventi cd. "multi imprenditoriali", cioè effettuati da operatori economici diversi da quelli agricoli.

A tal fine, assume un rilievo centrale l'approvazione del Piano territoriale paesaggistico regionale (Ptp) avvenuta lo scorso anno (DCR 5 del 21 aprile 2021), piano che deve essere recepito nello strumento urbanistico comunale entro due anni dalla sua approvazione (termine non perentorio): con tale recepimento possono essere introdotte anche varie semplificazioni amministrative come previsto dal Codice dei beni culturali e del paesaggio.

Una ulteriore attività che può incidere sia a livello normativo sia a livello di previsioni urbanistiche è connessa all'avvenuta definitiva approvazione di vari Piani dei Parchi regionali presenti nel territorio comunale. Le cui previsioni, ancorché autonome e sostitutive, devono e possono essere messe a sistema e coordinate con le previsioni urbanistiche a contorno e adiacenti superando in tal modo una giustapposizione di corpi separati e tra loro non dialoganti. ■



## Ancora sull'abitare in Piemonte e in Valle d'Aosta oggi, a valle di due anni di Covid-19

Silvia Saccomani

In questa sezione di *Mosaico Italia* si completa il ragionamento avviato nella sezione sull'abitare post-pandemia in Piemonte di UI 302: il territorio oggetto di interesse è ancora in parte il Piemonte, ma si aggiunge la Valle d'Aosta, un territorio con alcune particolarità storiche, geografiche ed economiche. Il tema non cambia, è ancora l'abitare oggi, le condizioni in cui si trovano a vivere molte famiglie, in particolare le più fragili, e quali prospettive abitative si aprono davanti a loro, nella situazione economica e sociale che il Covid ha aiutato a determinare nei diversi territori italiani. La carenza di alloggi per le fasce più deboli della popolazione è un problema strutturale, storico, di molte realtà del territorio piemontese, sottolinea Anna Palazzi, che nel suo articolo traccia un quadro delle politiche più recenti messe in atto dalla Regione Piemonte per affrontarlo. Si tratta di un insieme abbastanza articolato, a partire dal Documento di economia e finanza regionale 2022/2024 che collega le politiche volte alla riduzione del disagio abitativo alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS). Ne deriva un sistema "integrato multi-attoriale" pubblico e privato, in cui, secondo l'autrice, c'è una sorta di ritorno ai "fondamenti dell'Erp". Palazzi mette, però, anche in luce che, nonostante questa serie piuttosto articolata di interventi da parte della Regione in questa fase post-Covid, particolarmente indirizzata, appunto, alla domanda più debole di casa, la situazione mostra ancora una consistente presenza di aree di emergenza abitativa.

Se il problema casa continua ad essere un problema rilevante per molte famiglie piemontesi, aggravato in molti casi dalle conseguenze del Covid, e ancora non risolto nonostante una maggior articolazione delle politiche pubbliche, ciò che sembra, almeno in parte in corso di cambiamento

sono le dinamiche residenziali sul territorio piemontese. Ciò era già stato messo in luce nel numero 302 ad esempio dall'articolo di Federica Corrado (2022) sulle terre alte e trova ora molteplici conferme.

Fiorenzo Ferlaino e Francesca Rota, analizzando le dinamiche residenziali e immobiliari recenti in Piemonte, confermano la crescita di uno stimolo post Covid della domanda di residenzialità montana, che potrebbe aver trovato una significativa risposta regionale nel Bando dei Borghi conclusosi a fine 2021. Un'altra conferma del ruolo che alcune caratteristiche del territorio piemontese hanno nell'attuale situazione post Covid, più che nel passato anche recente, nel determinare una risposta alla domanda abitativa in parte nuova, o, comunque, in fase di cambiamento, viene anche dall'articolo di Ripamonti sul territorio di Verbania. L'articolo, dopo aver tracciato un quadro anche storico della complessa politica urbanistica di questo territorio, mette in luce le caratteristiche della domanda abitativa attuale e le risposte offerte dai PINQUA. Una domanda abitativa che certamente risente della particolare posizione geografica del territorio verbanese, ma mette anche in luce nuovi comportamenti lavorativi da parte di una popolazione che non è più solo quella verbanese, e sociali, destinati ad influenzare l'organizzazione stessa del territorio.

Anche i due articoli sulla Valle d'Aosta, suggeriscono alcuni significativi cambiamenti nello scenario post Covid. In particolare quello di Roberto Dini e dei suoi colleghi mette in luce alcune delle caratteristiche odierne del territorio valdostano: "nuove forme di ricettività", "nuove forme di abitabilità" non più solo incentrate sulla monocultura turistica e sulla stagionalità, il ruolo del telelavoro e dello smart working fra gli elementi cardine dell'economia regionale, che conta

anche sulla riqualificazione del patrimonio costruito e soprattutto sulla creazione di nuovi sistemi di servizi alle comunità locali. Sono, peraltro, aspetti che erano già in parte emersi nell'articolo di Corrado sulle terre alte piemontesi, ma che nel territorio valdostano con le sue caratteristiche geografiche, ma anche storiche, sociali ed economiche, emergono con particolare forza.

Una conferma dell'importanza che oggi assume la natura per così dire ibrida, 'metro montana', del territorio valdostano, emerge anche dalla riflessione sul caso del PINQUA di Cogne di Mauro Berta e Luca Caneparo. Quello che viene presentato è un Masterplan ancora in corso di definizione, in cui strategie di riqualificazione puntuali e alla scala del quartiere interagiscono nel determinare il cambiamento. Infine un stimolo più ampio viene dalla ricerca Post-Unlock, che sta consentendo di ottenere alcuni risultati di rilievo sulla comprensione tra la dimensione spaziale e la diffusione degli effetti della pandemia da Covid-19, con una serie di impatti positivi sul dibattito scientifico nazionale ed internazionale, di Angioletta Voghera e Luigi La Riccia. Obiettivo della ricerca, riferita in particolare al Piemonte, è di supportare le istituzioni nella sfida della resilienza verso nuovi modelli di 'governance adattiva', attraverso le "Unità di resilienza locali" (Url), ambiti ottimali di resilienza co-evolutiva, per promuovere strategie *place-based* per l'adattamento dei territori. Chiudendo questa sezione di *Mosaico Italia*, ovvero questo racconto piemontese-valdostano in due puntate e riflettendoci un po' su, mi rendo conto di percepire una sensazione più o meno strisciante, ma avanzante, di cambiamento di scenario post-Covid di cui forse non sono/siamo ancora in grado di valutare fino in fondo aspetti nuovi, anche radicali, una sensazione che mi fa venire in mente una

frase tipica: “nulla sarà davvero come prima”. Se guardiamo al tema casa e alle Regioni Piemonte e Valle d'Aosta, non sembrano in prospettiva, almeno per ora, mancare le risorse economiche. Anzi, talvolta mi perdo un po' nel ricordare tutti i finanziamenti (i diversi programmi) che stanno arrivando/sono arrivati/arriveranno – i loro obiettivi, la loro consistenza, le loro modalità, la loro fonte, ecc. – e certamente qualcosa dimentico! Forse le risorse per affrontare un tema annoso come quello della casa in un territorio come il nostro non mancano/non mancheranno! Il problema, dunque, forse non è una questione di risorse, anche se queste spesso appaiono frammentate, spezzettate fra programmi diversi. Questa, peraltro non è una novità nel modo di procedere della nostra pubblica amministrazione, ma diventa più evidente nei suoi limiti quando i programmi si concentrano in un lasso di tempo breve, come in questo caso.

Il problema, secondo me, è un altro, ed è quello che mi pare, appunto, emergere da quel “nulla sarà davvero come prima” e da questa sezione di *Mosaico Italia* dedicata a Piemonte e Valle d'Aosta. Ovvero il 'che fare' in prospettiva, non solo nel breve termine, in una realtà sociale ed economica, differenziata nelle diverse parti del territorio, che pone una domanda abitativa anch'essa articolata e differenziata, diversa dal passato, fortemente segnata dagli effetti sociali ed economici determinati dal Covid e dalle sue conseguenze, che richiede a sua volta risposte articolate, non limitate all'oggetto casa, ma assai più che in passato integrate con tutto ciò che rende il tessuto urbano un ambiente socialmente vivibile e vitale.

Detto in altri termini, il “nulla sarà davvero come prima” post Covid ha ormai fatto emergere con chiarezza in campi diversi – in questo caso partendo dal tema dell'abitare – la necessità assoluta e pressante, a fronte dei rischi antropici e naturali in cui siamo ormai immersi nella fase post emergenziale, di politiche integrate con una particolare attenzione alla *governance* climatica. ■

#### Note

1 Per un quadro ancora parziale delle risorse relativo al Piemonte si veda Saccomani (2022).

#### Riferimenti

Corrado F. (2022), “Nuove dimensioni del ri-abitare le Alpi piemontesi tra pre e post-pandemia Covid 19”, *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 110-112.

Saccomani S. (2022). “Una “nuova” politica per l'abitare? I PINQUA e non solo”, *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 101-102.

## Politiche regionali di welfare abitativo in Piemonte

Anna Palazzi

Nel quadro di riferimento legale e sociale descritti in *Urbanistica Informazioni* no. 302 (interventi di Silvia Saccomani e Luigi La Riccia) si inseriscono le politiche regionali di welfare abitativo qui brevemente riassunte a valle, anche, dell'esperienza Covid. Scrivo “anche” perché i primi lasciti della pandemia acquiscono il problema strutturale di tali politiche, la carenza di alloggi rispetto al bisogno di casa espresso dalla fascia più debole della popolazione. Il tema, di sua natura delimitato dalla specificità della mission, può essere approcciato da quattro punti di vista: persone, risorse, edifici, governance, mirando costantemente all'equilibrio tra innovazione, aumento/diversificazione della domanda e costi.

Il Documento di economia e finanza regionale 2022/2024 per la prima volta collega esplicitamente le politiche volte alla riduzione del disagio abitativo alla Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile (SNSvS) e in particolare al *Sustainable Development Goal* n. 1 dell'Agenda 2030, sconfiggere la povertà, declinato nella Macro area strategica (Mas) n. 5: sostenere lo sviluppo e il benessere fisico e psicologico delle persone (Regione Piemonte 2021).

Quindi la focalizzazione delle politiche è sulle fasce popolari a più basso reddito e a più elevato disagio sociale, quelle tipiche dell'Edilizia residenziale pubblica (Erp), cercando di evitare dispersioni, immaginando un sistema integrato, multi-attoriale, con il coinvolgimento cooperativo di attori pubblici, privati e del privato sociale, alcuni dei quali istituzionalmente possono meglio perseguire segmenti innovativi dell'abitare, con tutte le possibili declinazioni del social housing.

In qualche modo, si torna ai fondamentali dell'Erp, evitando sperimentazioni e parcelizzazioni delle risorse disponibili, per dare risposta al bisogno sociale rappresentato dalla lunghezza delle liste di attesa per le case popolari rispetto all'esiguità del patrimonio, sia in termini assoluti, sia in termini di alloggi che si liberano per la riassegnazione.

La domanda di case popolari, espressa

attraverso la partecipazione ai bandi, rimane in larga misura insoddisfatta. I comuni provvedono periodicamente ad aggiornare le graduatorie, in base alle richieste fatte dai nuclei richiedenti per modifiche intervenute nelle loro condizioni socio-economiche, mentre le assegnazioni fatte annualmente riducono le liste. Ma la domanda insoddisfatta rimane consistente, anche se si rileva una lieve riduzione della domanda: 24mila richiedenti nel 2018, 23mila nel 2019, 16mila nel 2020. La riduzione della domanda è presente in diverse province del Piemonte, ma è più consistente nel capoluogo: tra le motivazioni sono state considerate le modifiche intervenute nei criteri di assegnazione dei bandi recenti, ed un probabile effetto di scoraggiamento per le procedure molto lunghe e selettive (Ires 2022).

Con un dato rilevato sulla sfitanza degli alloggi gestiti dalle Atc intorno al 7%, la strategia messa in capo dall'Amministrazione regionale si è dapprima rivolta, in regime di penuria di fondi, all'ottimizzazione degli interventi di ristrutturazione del patrimonio esistente 'di risulta' con l'utilizzo di 1,5 milioni di economie sulla “linea a” della Legge 80/2014 e lo stanziamento nel 2021 di 2 milioni dal bilancio regionale.

Un portato della crisi pandemica, è lo stanziamento di nuove risorse per consistenti investimenti pubblici, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la velocizzazione dell'erogazione delle tranche ancora pendenti dei finanziamenti per le manutenzioni di “linea b” della Legge 80/2014 (oltre 12 milioni trasferiti tra 2021 e 2022), la definizione di pratiche pendenti, con lo sblocco del finanziamento della delibera Cipe n. 127/2017<sup>1</sup> pari a quasi 21 milioni di euro, che si uniscono agli 85 milioni del Fondo complementare al PNRR per gli interventi di riqualificazione energetica del patrimonio Erp “Sicuro, verde e sociale” (Decreto n. 52 del 30/3/2022).

Entro il primo trimestre 2026 tutti gli interventi dovranno essere conclusi, sottoponendo gli enti attuatori, agenzie territoriali per la casa e comuni, a una notevole prova di

efficienza gestionale. Accanto a questi interventi, al di fuori della programmazione e intermediazione regionale, sono infatti attive anche altre linee di finanziamento intercettate direttamente dagli enti interessati (es. incentivi 110%, PINQUA).

I necessari interventi di efficientamento energetico porteranno un beneficio agli assegnatari, ma non perseguendo l'incremento dello stock, non saranno risolutivi rispetto alla domanda di case popolari, che necessiterebbe di un flusso costante di linee di investimento. Per ottimizzare l'utilizzo di quelle esistenti, i criteri regionali per la localizzazione dei nuovi interventi Cipe e Fondo complementare hanno applicato per la prima volta degli indici di disagio abitativo (alto, medio, basso) dei Comuni piemontesi, adottati con la DGR n. 21-8447 del 22.2.2019. La constatazione che nelle programmazioni pregresse le localizzazioni definite in base alla classe demografica di appartenenza del comune (comuni sopra gli ottomila o i quindicimila abitanti a seconda della misura di intervento, o loro aggregazioni funzionali) hanno talvolta generato un disallineamento tra fabbisogno teorico e fabbisogno empirico, ha determinato la necessità di ridefinire l'analisi del disagio abitativo per tutti i comuni del Piemonte. Gli indici considerano simultaneamente sei variabili rilevate a livello comunale: 1. il numero di famiglie in affitto, che sono in generale le più vulnerabili; 2. il numero di sfratti emessi, per la quasi totalità per morosità; 3. il numero di alloggi Erp realizzati sul territorio; 4. il numero di domande insoddisfatte di accesso agli alloggi Erp; 5. il numero di famiglie che si trovano in condizione di disagio seguite dai servizi sociali; 6. il numero di famiglie assistite economicamente.

È dunque necessario anche qualche cenno sulle misure 'preventive' a sostegno delle famiglie che hanno, oppure cercano, una sistemazione abitativa in locazione sul libero mercato.

Lo Stato ha rifinanziato dal 2019 – dopo una interruzione di cinque anni – il Fondo sostegno locazione (Fsl, art. 11 L. 431/1998) che la Regione Piemonte ha ritenuto di programmare unitamente alle nuove disponibilità del Fondo per gli inquilini morosi incolpevoli (Fimi). La misura Fsl ha una diffusione capillare sul territorio regionale. Sono stati distribuiti ai Comuni piemontesi oltre 24 milioni nel 2020 e 21 milioni nel 2021, con i quali sono stati erogati contributi a oltre 11 mila nuclei familiari, privilegiando anche in questo caso i redditi più bassi. Molti comuni hanno rappresentato difficoltà gestionali

specifiche dovute a carenza di personale, aggravata dall'emergenza Covid-19, sia sotto il profilo organizzativo, sia rispetto alle diverse misure di sostegno alle famiglie in difficoltà (es. buoni spesa) che sono state attuate nel corso dell'anno.

Permangono inoltre le criticità dell'impianto normativo nazionale sul Fimi che ne rendono difficoltosa l'effettiva erogazione. Per accedere alla misura è necessario che il richiedente sia destinatario di un atto di intimazione di sfratto per morosità, con citazione per la convalida, ma la morosità, per quanto incolpevole, dissuade i proprietari, che pure potrebbero essere destinatari diretti del contributo a ristoro.

Con la programmazione 2020 e 2021 è stato possibile l'ampliamento della platea dei beneficiari Fimi ai casi di calo di reddito dovuto all'emergenza Covid, e sono state individuate misure premiali di ripartizione per i comuni che hanno dimostrato maggiore capacità di spesa.

Resta l'impegno della Regione Piemonte a finanziare le Agenzie sociali per la locazione, sportelli volti a favorire la mobilità abitativa attraverso la stipula di contratti di locazione a canone concordato in base ai patti territoriali fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori ai sensi dall'art. 2, comma 3, L. n. 431/1998, anche in questo caso introducendo misure premiali.

Un altro tema derivante dall'emergenza Covid è quello degli sfratti. Se rapportati con la rilevazione del triennio 2017/2019 (dati aggregati dal Ministero dell'Interno) che vedono per Torino una media di 4.243 richieste di esecuzione, il trend è in crescita nel 2022, scontando il periodo di blocco forzoso degli sfratti e delle esecuzioni imposto dalla disciplina straordinaria nazionale.

È dunque atteso un aumento della pressione sul sistema pubblico, in particolare sulle richieste di assegnazioni di alloggi per emergenza abitativa. La Lr n. 3/2010 prevede all'art. 10 una misura specifica: i Comuni sono autorizzati ad assegnare un'aliquota non eccedente il 25% degli alloggi che si rendono disponibili su base annua, al di fuori delle graduatorie, per far fronte a esigenze di emergenza abitativa. I Comuni ad alta tensione abitativa sono autorizzati ad assegnare un'ulteriore aliquota non eccedente il 25%, di cui almeno la metà per far fronte alla sistemazione di nuclei familiari soggette a sfratto esecutivo. I dati 2012/2020 raccolti con la rilevazione annuale presso i Comuni sede di Erp, dimostrano che l'istituto è ampiamente utilizzato, con una flessione solo nel 2020 in

conseguenza, appunto del blocco.

La disciplina della Lr n. 3/2010 individua un percorso a sostegno delle famiglie in emergenza abitativa, tenendo conto delle aspettative non meno rilevanti di quelle utilizzate collocate nella graduatoria ordinaria. Per tenere il sistema in equilibrio, si torna alla necessità di incremento degli alloggi che si rendono disponibili annualmente per l'assegnazione.

Il sistema è articolato e complesso, e necessita di dati per una governance efficiente: benvenuta l'iniziativa del Ministero per le infrastrutture e la mobilità sostenibili per l'istituzione dell'Osservatorio nazionale per la condizione abitativa (art. 59 Dlgs n. 112/1998) entro il quale si inseriranno i dati regionali. ■

#### Note

1 Il Decreto interministeriale n. 193 di approvazione dell'elenco dei soggetti ammessi a finanziamento selezionati dalla Regione è stato pubblicato il 9/07/2021.

#### Riferimenti

Ires Piemonte (2022), *Le case popolari in Piemonte. Rapporto per il Consiglio Regionale del Piemonte* [[https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni\\_ires/ReportERP2022.pdf](https://www.ires.piemonte.it/pubblicazioni_ires/ReportERP2022.pdf)].

Regione Piemonte (2021), *Strategia per lo sviluppo sostenibile del Piemonte* [[https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021-07/la\\_strategia\\_regionale\\_impag\\_03bassa.pdf](https://www.regione.piemonte.it/web/sites/default/files/media/documenti/2021-07/la_strategia_regionale_impag_03bassa.pdf)].

urbanpromo | 22 | INU | orbit



## Abitare in Piemonte: dinamiche emergenti

Francesca Silvia Rota, Fiorenzo Ferlino

### Introduzione

La prospettiva di ripresa post-pandemica alimentata dal Next Generation Eu e la consistente dotazione finanziaria riservata al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) hanno favorito in Italia un clima di fiducia e rinnovata progettualità, bruscamente raffreddato dallo scoppio del conflitto russo-ucraino. Le risposte che verranno dalla politica e dall'economia potranno quindi accelerare i processi trasformativi in atto o eluderli.

Ad essere in gioco è il rapporto dell'uomo con il suo ambiente costruito e, in particolare, con le città, che sono anche i luoghi del conflitto armato in atto.

Tanto alla scala urbana quanto alla scala regionale, la costruzione di scenari alternativi riguarda in primo luogo gli spazi metropolitani, ma coinvolge anche gli spazi rurali e semi rurali esterni alle città e il sistema di relazioni che intrattengono con l'urbano.

Stefano Boeri (2021) in *Urbania* prefigura un nuovo equilibrio tra foreste e città e auspica un rapporto di reciprocità che riporti residenzialità e attività nelle migliaia di borghi alpini e appenninici abbandonati del Paese. Analogamente, nei mesi precedenti febbraio 2022, si coglievano i segnali di un ripensamento dei processi di antropizzazione in atto nel Paese verso un nuovo modello di sviluppo alimentato dalle aree interne (De Rossi 2018).

L'obiettivo di questo articolo, nel contesto del servizio sull'abitare in Piemonte, è quello di sviluppare una prima riflessione su queste dinamiche emergenti, ritagliata sul caso piemontese.

In particolare, nella trattazione che segue si fornirà una visione dell'abitare in Piemonte a due anni dallo scoppio della pandemia sulla base degli indizi ricavabili da due tipi di informazione statistica:

la distribuzione a livello comunale della popolazione residente per gli anni immediatamente precedenti e successivi all'esplosione della pandemia;

i trend evidenziati per gli stessi periodi dai dati delle compravendite immobiliari.

### Le preferenze residenziali e immobiliari dei piemontesi

In Italia come nel resto del mondo, la pandemia ha favorito un ripensamento degli attuali modelli di antropizzazione e urbanizzazione. La città densa, in particolare, è stata oggetto di critiche consistenti e nefaste profezie. In Piemonte, forse anche per la presenza di un'urbanizzazione diffusa, che consente di mantenere una buona dotazione pro capite di verde pubblico anche nei centri principali (Torino, Novara, Cuneo), non si sono rilevati i segnali di un rifiuto del modello urbano. Piuttosto, si sono potuti constatare indizi di un riposizionamento degli spazi non urbani nel quadro delle preferenze dei piemontesi. Gli spazi periurbani esterni ai capoluoghi di provincia e quelli rurali dei territori montani hanno acquisito una nuova centralità<sup>1</sup>, i cui effetti sono qui investigati dal punto di vista residenziale e delle acquisizioni immobiliari.

#### La residenzialità in Piemonte

Se si osserva la dinamica demografica dei comuni piemontesi con riferimento agli anni 2019-2020 e il 2020-2021 e si mettono a confronto, si nota come le realtà che perdevano popolazione prima della pandemia, ma che dopo la pandemia hanno visto un'inversione del trend significativa (di almeno 5 punti percentuali), siano notevolmente aumentate nei contesti montani. In totale sono 22 su 35, pari al 63%. E particolarmente virtuosi risultano i casi di Campertogno che nel primo biennio registrava un -7,4% di residenti diventato poi +3,2% nel biennio successivo, così come Gottasecca (da -7,4% a +3,3%), Castelnuovo di Ceva (da -4,6% a +4,8%) e Celle di Macra (da -6,5% a +2,0%).

La mappa di Fig. 1 restituisce le sole variazioni comunali della popolazione residente nel periodo post Covid, misurate tra il dato di popolazione al 31 dicembre 2020 e quello al 31 dicembre 2021. Quello che si osserva è una elevata eterogeneità di situazioni, che tuttavia presentano concentrazioni di un certo rilievo in corrispondenza dei comuni montani dei distretti turistici, dei comuni

di bassa valle e di quelli delle zone periurbane. Ma se per quel che attiene la crescita demografica dei comuni di cintura non costituisce una significativa novità, più interessante è la dinamica positiva che si riscontra con riferimento alla fascia metromontana, che nei lavori dell'Ires Piemonte non a caso viene classificata come *montagna integrata* 'contrapposta' a una *montagna interna* più deprivata e marginale (Ferlino, Rota e Dematteis (2019).

#### Il mercato immobiliare turistico e residenziale in Piemonte

A riprova del fatto che la pandemia di Covid-19 possa aver effettivamente contribuito a riposizionare le località di montagna nelle preferenze di un numero crescente di Italiani, l'analisi realizzata nel 2021 dalla Federazione italiana mediatori agenti d'affari (Fimaa) con la collaborazione di Nomisma mostra alcune dinamiche interessanti relative al patrimonio immobiliare delle località turistiche. Dal punto di vista dell'andamento annuale delle compravendite immobiliari, si evidenziano infatti comportamenti più competitivi e resilienti da parte delle località montane rispetto a quelle lacuali e marine. Nello specifico, se si guarda ai dati del biennio 2018-2019, l'incremento delle transazioni in montagna raggiungono il valore record di +11,8% a fronte di un ben più modesto +3% delle località marittime e +2,1% delle località lacuali. E anche se nel biennio successivo la dinamica assume segno negativo, le destinazioni montane continuano a registrare le performance migliori. Tra il 2019 e il 2020 in montagna il calo delle compravendite si attesta infatti a -2,9%, mentre al mare e ai laghi raggiunge rispettivamente i valori di -6,8% e lacustri -3,4% (fonte dati: Osservatorio nazionale immobiliare turistico). Segnali simili arrivano dalla mappa delle quotazioni immobiliari comunali, in base alla quale sono 20 i comuni con valori superiori alla media regionale e tutti concentrati in aree a forte vocazione turistica: in Torino centro (dove la quotazione media raggiunge il valore massimo di 2.138 €/mq) e nella cintura, nel distretto turistico del Lago Maggiore, e in quelli sciistici di Alagna, Bardonecchia e della Via Lattea. Questo lascia supporre che restano attrattive le zone turistiche e di 'secondo case', mentre appare più difficile cogliere gli effetti delle politiche attive per la residenzialità montana.

Dal punto di vista del mercato delle seconde case, è quindi possibile affermare che in Piemonte il periodo post-pandemico si sia

aperto in modo vantaggioso per i contesti montani. Tuttavia, per ritenere questa dinamica significativa per lo sviluppo regionale e i modelli di residenzialità e antropizzazione essa dovrebbe trovare riscontro anche al di fuori delle logiche del mercato delle seconde case (Omi 2022). I dati sulle compravendite complessive mostrano che in Piemonte, tra il 2020 e il 2021, l'aumento delle transazioni (+33,2%) è stato più rilevante nei comuni non metropolitani. Come si legge nel report regionale dell'Osservatorio del mercato immobiliare (2022), "nelle città capoluogo gli incrementi nel numero delle compravendite, pur essendo rilevanti, si attestano su livelli inferiori rispetto a quelli raggiunti considerando le intere province". Il divario tra l'incremento medio delle compravendite riferito ai soli capoluoghi e quello riferito all'intero territorio è di circa sei punti percentuali. Andando quindi a considerare il numero delle compravendite per comune (Fig. 2) si nota nuovamente la tendenza dei distretti turistici insieme con i territori montani di fondo valle e di alcune porzioni della pianura, soprattutto se vicine e ben collegate al capoluogo provinciale ad assumere le dinamiche più positive.

## Conclusioni

In Piemonte, ancor prima dello scoppio della pandemia, si coglievano segnali favorevoli a costruire una nuova centralità degli spazi meno densamente urbanizzati e in particolare di quelli montani. Soprattutto in ambito politico e scientifico, il decennio 2010-2020 è stato contrassegnato da numerose iniziative e occasioni di confronto sul futuro dello sviluppo montano, che hanno visto la partecipazione congiunta degli amministratori locali e di una rete informale di esperti, docenti e ricercatori tradizionalmente impegnati nello studio dei territori montani (tra i principali: Uncem Piemonte, il Cai Torino, Ires Piemonte, l'Associazione Dislivelli, i dipartimenti Dist, Diati e Cps dell'Università e del Politecnico di Torino). La pandemia e, più specificatamente, l'esperienza del lockdown potrebbe essere intervenuta in questa situazione stimolando una nuova domanda di residenzialità montana e favorendo un rinnovato interesse per la montagna come destinazione turistica e/o seconda residenza. Tuttavia non esistono ancora studi esaustivi che lo dimostrino. Soprattutto va indagato se le crescite registrate siano solo nella fascia residenziale più prossima alla pianura

(montagna integrata con le porte di valle), nei distretti turistici di seconda casa (come è stato dimostrato) oppure anche, come si ipotizza, nella fascia delle aree interne di spopolamento di lungo periodo. A favore di quest'ultima ipotesi muovono alcuni dati della residenzialità della compravendita di immobili a scala comunale, che esprimono segnali di una modificazione in atto, nonché l'insieme articolato di politiche degli enti locali intermedi e fondazioni bancarie a favore della residenzialità montana e, infine, le analisi di studiosi che vedono nel ritorno alla montagna il primo passo verso una riarticolazione 'metro-montana' del Piemonte e l'avvio di un nuovo processo di sviluppo socio-economico e culturale dei contesti montani oggi a rischio di spopolamento (come sostenuto da Giuseppe Dematteis e dall'Associazione Dislivelli). Significativo in Piemonte è l'impegno profuso dalla Regione che, sfruttando l'opportunità offerta dal PNRR, e in particolare dal Bando per la rigenerazione economica e sociale dei borghi che si è concluso a fine 2021, ha intrapreso una azione molto forte, anche di tipo mediatico, per incentivare il ripopolamento dei comuni montani, a partire da quelli più

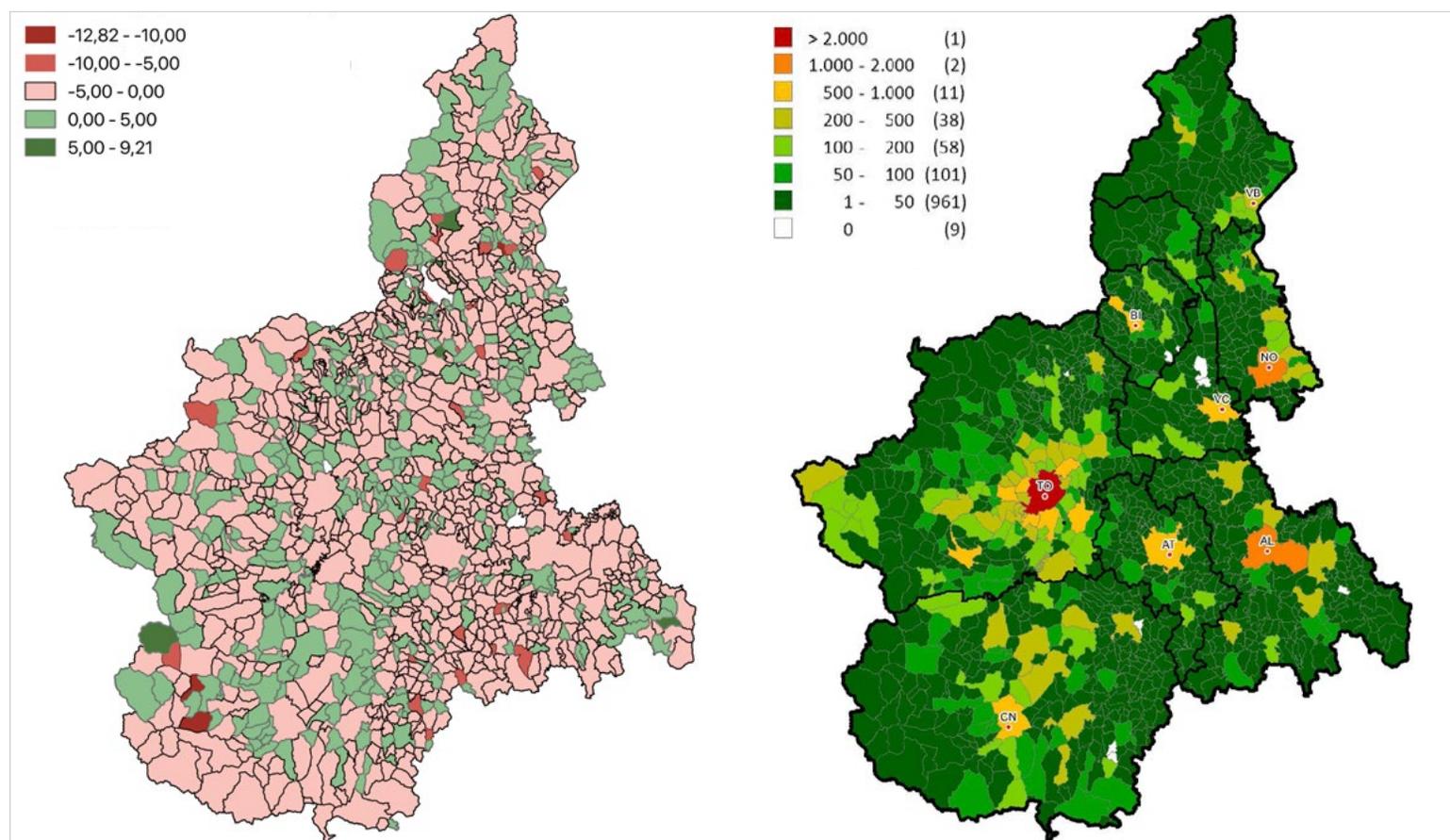


Fig. 1-2. Da sinistra: variazioni comunali (%) della popolazione residente nel periodo 2020-2021 (fonte: elaborazione degli autori su dati Istat); distribuzione dei volumi di abitazioni compravendute (NTN) per comune nell'anno 2021 (fonte: Agenzia delle Entrate 2022).

marginali. In modo piuttosto peculiare rispetto al resto del Paese, a sostegno del bando Borghi, la Regione Piemonte ha realizzato una vera e propria campagna pubblicitaria finalizzata a promuovere la montagna quale ambito ideale in cui investire per realizzare il proprio progetto di vita. Entro questa inversione di polarità che vede la montagna quale luogo residenziale attrattivo dopo una lunga fase di declino occorre capire quali saranno gli effetti delle attrattività socio-economiche innescati dallo scoppio del conflitto russo-ucraino (verso le città o verso il rurale e le aree interne) e quali le ricadute avranno sulla capacità del Paese di portare a compimento le misure per la coesione territoriale finanziate dal PNRR per la transizione verso la decarbonizzazione e dalla nuova programmazione europea 21-27 (Uncem 2022; Viesti 2022; Viglione 2021). ■

## Note

1 Si veda in merito il volume no. 9 della rivista *Scienze del Territorio*, uscito nell'agosto nel 2021.

## Riferimenti

Agenzia delle Entrate (2022), *Statistiche regionali. Il mercato immobiliare residenziale, Piemonte*, a cura della Direzione Regionale Piemonte (Francesco Mazzitelli, Barbara Moine), Pubblicazioni Omi.

Boeri S. (2021), *Urbania*, Laterza, Bari.

De Rossi A. (2018), *Riabitare l'Italia Riabitare l'Italia Le aree interne tra abbandoni e riconquiste*, Donzelli Editore, Roma.

Ferlaino F., Rota F.S., Dematteis G. (a cura di) (2019), *Le montagne del Piemonte*, IRES Piemonte, Torino.

Omi - Osservatorio del mercato immobiliare (2022), *Statistiche regionali. Il mercato immobiliare residenziale. Piemonte*, Agenzia delle Entrate, [<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/omi/pubblicazioni/statistiche-regionali>].

Uncem M. (a cura) (2022), *MantagneltaliaDomani [piano di ripresa e resilienza]. Tutte le schede. Montagne Comuni e territori in ItaliaDomani, Nuovo Dossier*.

Viesti G. (2022), "PNRR. Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?", *Il Mulino*, Numero speciale "Un Piano per il Paese".

Viglione R. (2021), "Il senso di comunità è la nostra ricchezza". *La montagna vista con gli occhi di Roberto Colombero, Presidente di Uncem Piemonte*, 21 ottobre.

## La politica abitativa nel territorio del Verbano

Roberto Ripamonti

Verbania nasce nel 1939 con la decisione di unificare d'autorità nove preesistenti municipi, i principali dei quali (Intra, Pallanza e Suna) affacciati sulla riva occidentale del Lago Maggiore e i restanti situati sui versanti dell'immediato entroterra. L'origine policentrica rappresenterà per sempre una questione fondamentale per la pianificazione urbanistica di questo territorio e per gli aspetti della sua organizzazione amministrativa.

Forti sono sempre stati anche i condizionamenti dovuti alla sua articolata e particolare morfologia, ciò soprattutto per le modalità dello sviluppo urbano, fortemente caratterizzato in successive fasi storiche dall'insediamento di impianti industriali (anche di grandi dimensioni), contemporanei alla correlata crescita di fabbisogni residenziali e con la presenza contestuale e continuativa di una consolidata tradizione di servizi turistici. Fin dalla 'fondazione' Verbania è stata oggetto di interessanti e qualificate vicende di pianificazione urbanistica.

Nel 1939 infatti fu indetto un concorso per il piano regolatore della nascente città, vinto dall'architetto Giorgio Calza-Bini. Il progetto vincitore, dall'impronta inequivocabilmente razionalista, proponeva la realizzazione di una centralità urbana del tutto nuova, un grande quartiere, fatto di servizi, residenze, insediamenti turistici, aree verdi e impianti sportivi, localizzato nell'ampia area, allora libera, situata al centro dei tre principali nuclei urbani originari di Intra, Pallanza e Suna (Figg. 1, 2). Il Piano Calza-Bini rimase tuttavia inattuato; per un lungo periodo lo sviluppo insediativo della città procedette principalmente lungo la rete stradale che univa i diversi centri abitati originari, con alcuni interventi di edilizia economica e popolare estranei a una pianificazione complessiva.

Fu nel 1968 che Verbania ebbe finalmente un piano fondato su una visione dei problemi e su alcune strategie che finirono per lasciare la loro impronta anche sulle azioni amministrative e sugli strumenti urbanistici successivi. Il piano fu redatto da un gruppo di lavoro del Politecnico di Milano, diretto da Piero Bottoni.

Il piano del 1968 individuò, sulla scia della Legge 167/1962, due grandi aree che sottopose a Peep, non solo per affrontare il crescente fabbisogno di alloggi a condizioni accessibili ai lavoratori dipendenti (che diventerà una priorità nelle rivendicazioni dell'"autunno caldo" del 1969), ma le individuò come elementi portanti del disegno della struttura urbana per il superamento del policentrismo. Il piano Bottoni inoltre riconobbe e tutelò importanti componenti ambientali e paesaggistiche e confermò sostanzialmente gli insediamenti industriali. Con il Piano del 1968 si trovò quindi una prima e consistente risposta alla crescente domanda di residenza economica e popolare, facendo sì che tale scelta fosse coerente con l'obiettivo di ricomporre l'unitarietà della struttura urbana.

A breve distanza di tempo (nel 1972) Verbania si dotò di un nuovo Prg, firmato da Giovanni Astengo, che confermò e precisò i principali contenuti di fatto già individuati nel 1968.

L'approvazione della Legge regionale 56/1977 diede luogo a una nuova fase. È il momento in cui matura a livello locale una visione amministrativa eccezionalmente lungimirante.

Verbania si mette alla testa di un consorzio volontario di Comuni, nato originariamente per la gestione dei principali servizi (raccolta e smaltimento rifiuti, reti e impianti di trattamento di reflui, trasporti pubblici, aree industriali attrezzate), e si dà corso all'iniziativa della formazione di un piano intercomunale con l'obiettivo di operare su una realtà territoriale, che nel frattempo si è venuta consolidando, formata da una conurbazione lineare estesa per circa 20 chilometri, da Verbania sul Lago Maggiore fino a Omegna all'estremità nord del Lago d'Orta.

Con la rete dei Comuni partecipanti e di quelli limitrofi da essi dipendenti si tratta di un sistema insediativo di circa 80.000 abitanti e di alcuni milioni di metri quadrati di aree per insediamenti industriali. Il piano intercomunale verrà approvato definitivamente nel 1989.

Nel frattempo, nella scia del piano decennale per la casa (1978) che mobilita consistenti risorse, Verbania ha un considerevole sviluppo nella produzione di edilizia sociale e cooperativa.

È una fase di transizione complessa in cui trovano attuazione molteplici azioni previste dal piano intercomunale. Nel 2003, mentre si intraprendono tentativi preliminari di dare vita a iniziative di pianificazione strategica, Verbania mette mano a un nuovo Prg comunale, che sarà approvato nel 2006 (Fig. 3).

Il Piano 2006 vira verso obiettivi di recupero e rigenerazione (l'87% della capacità insediativa è prodotta su aree dismesse o sottoutilizzate) e introduce un disegno che propone una nuova visione della struttura urbana, finalizzata a superare finalmente gli esiti permanenti del policentrismo e a dare unitarietà alla città.

Il Piano 2006 constata il sostanziale indebolimento delle politiche pubbliche a sostegno dell'abitare sociale che avevano consentito di operare negli anni '80 e '90 e si misura necessariamente con la ricerca di nuove prospettive per affrontare la questione della casa con l'introduzione del convenzionamento di quote degli interventi di residenza libera, con spazi destinati al social housing, con modelli perequativi indirizzati a trasferire all'Ente locale quote delle plusvalenze realizzate attraverso iniziative immobiliari libere da impiegare per sostenere l'impegno pubblico nelle iniziative per la residenza sociale. Insieme al 'segno' impresso su Verbania dalle inusuali condizioni delle sue origini e dalle sue particolarità geografico-territoriali,

qualsiasi analisi d'area deve anche considerare alcune interazioni e interdipendenze che ne marcano gli aspetti strutturali, economici e socio-culturali.

Verbania e la sua conurbazione (e l'intera Provincia del Vco) sono amministrativamente parte del territorio piemontese, ma le principali relazioni funzionali, economiche, socio-culturali sono storicamente rivolte verso la Lombardia, non solo nella contemporaneità, ma così è stato a lungo nei secoli di appartenenza alle Signorie di Milano.

Significative sono anche le relazioni con la vicina Confederazione Elvetica, in particolare per le opportunità di lavoro, e con l'intera area germanica centroeuropea per il settore del turismo. Si tratta di relazioni che, in modi diversi, hanno avuto e hanno tuttora effetti anche sullo specifico tema del mercato immobiliare locale.

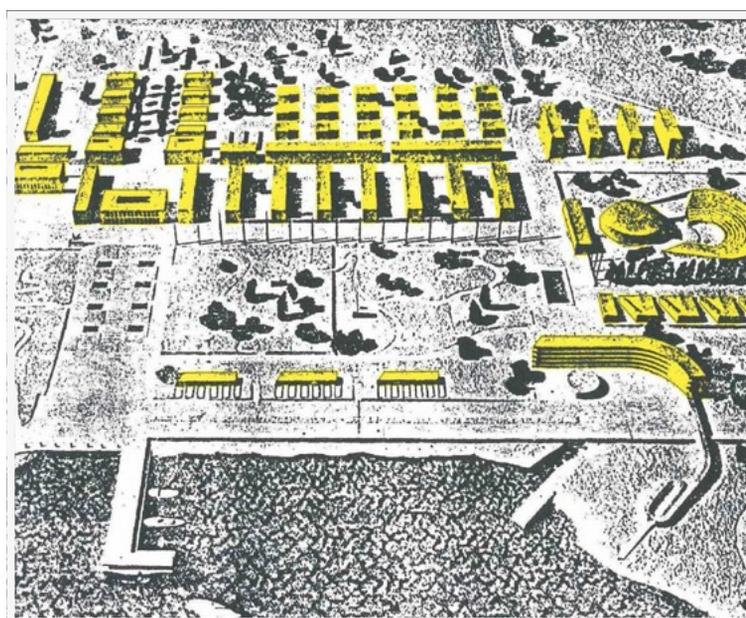
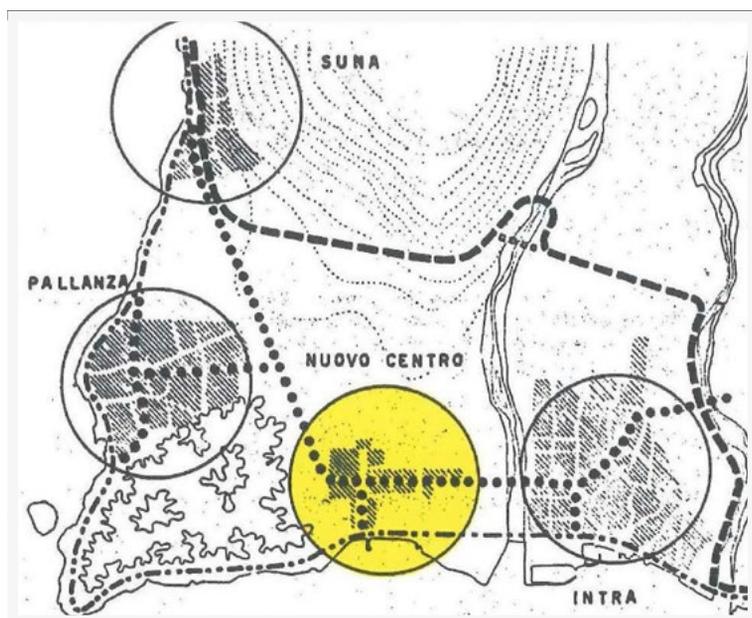
Una parte della popolazione residente a Verbania trova le proprie occasioni di lavoro e di produzione di reddito nell'area metropolitana milanese e nella Svizzera più prossima. Spesso si tratta di situazioni socio-economiche basate sull'equilibrio tra disagio quotidiano (spostamenti, orari, costi) e qualità del livello di reddito e di condizioni di vita.

Sul mercato immobiliare dell'area vasta in cui si trova Verbania, riconoscibile nel versante occidentale del Lago Maggiore, ha storicamente avuto un ruolo particolare la domanda di seconda casa proveniente soprattutto da Lombardia e centro Europa. In tempi recenti la domanda esterna è evoluta verso la prospettiva di insediarsi su questo territorio per la residenza permanente sia di

famiglie 'giovani', sia di persone ritirate dal lavoro.

Fino dal secondo dopoguerra, l'edilizia residenziale a livello locale si è indirizzata verso tre tipologie principali di modelli abitativi: la casa uni/bifamiliare (soprattutto sul territorio esterno all'area urbana), l'alloggio condominiale e l'edilizia economica (con significativo peso del settore cooperativistico). In tutti i casi ha sempre prevalso l'obiettivo, tipicamente italiano, dell'aspirazione alla casa di proprietà, con la contestuale particolarità della significativa domanda di seconda casa rivolta sia a nuove costruzioni che a recupero di edilizia esistente.

La disponibilità di alloggi pubblici di edilizia popolare, escluso il periodo del secondo dopoguerra (IACP, INA casa, edifici comunali, ecc.) e la fase legata al "piano casa" di fine anni '70, è peggiorata nel tempo, non solo per la ridotta produzione, ma anche per la semplice manutenzione del patrimonio costruito, condizionata dal ridursi, fino a estinguersi, delle risorse investite istituzionalmente. A causa essenzialmente delle ridotte dimensioni locali del mercato, delle caratteristiche dei soggetti che formano la domanda e degli operatori (del settore immobiliare ed edilizio), oltre a un generale atteggiamento poco incline a sperimentare percorsi innovativi, le opportunità proposte dal Piano 2006 per realizzare nuovi prodotti (quote perequative di alloggi convenzionati, social housing, formule quali il *rent to buy*) non sono state, salvo rari casi, sostanzialmente attivate. Ciò ha determinato una situazione in cui la parte più fragile della popolazione ha visto ampliarsi i già notevoli



Figg. 1-2. Da sinistra: Schema generale e modello insediativo del Piano regolatore del 1939 (fonte: Archivio Comune di Verbania).

problemi per dotarsi di condizioni abitative di standard sufficientemente adeguato.

Occorre anche considerare come il patrimonio edilizio pubblico non sia stato oggetto nel tempo di adeguamenti e manutenzioni e risulti molto spesso in precarie condizioni. La fase storica attuale, caratterizzata dalla pandemia, ha acuito in particolare proprio le situazioni più disagiate. Secondo le valutazioni espresse dai dirigenti comunali dei settori del territorio e dell'edilizia è ulteriormente aumentata la domanda di residenza sociale. Si tratta in particolare di persone e famiglie con problemi di salute, di età avanzata, di dipendenze, di perdita o precarietà di lavoro e di reddito, di intervenuta difficoltà a sostenere mutui immobiliari, di sfratti.

Il Comune di Verbania, le cui risorse sono proporzionate a una dimensione demografica di 30.000 abitanti, ha recentemente messo in atto iniziative per intervenire sul disagio abitativo attraverso il Programma nazionale della qualità dell'abitare (PINQUA) e il PNRR. In alcuni casi si tratta di interventi diretti, in altri casi di politiche di sostegno alla popolazione più disagiata.

Per quanto riguarda il PINQUA Verbania è in attesa di estensione della graduatoria dei progetti finanziati. La proposta riguarda interventi di riqualificazione urbana unitamente a manutenzione, ristrutturazione e riqualificazione energetica di residenza sociale.

In particolare l'Amministrazione verbanese ha concentrato le azioni del PINQUA verso la strategia di rinascita del rione "Sassonia", espansione urbana di origine ottocentesca, a ridosso del nucleo antico di Intra.

Gli interventi di riqualificazione urbana riguardano principalmente la valorizzazione della piazza di quartiere con la formazione di un parcheggio sotterraneo e restituzione della superficie all'uso pedonale della comunità, e la riqualificazione energetica e funzionale del patrimonio abitativo sociale degli edifici esistenti che interessa un nucleo di case operaie e dell'ex Opera Pia Franzosini. Gli interventi per il contrasto al disagio sociale sono concentrati nella formazione di un market equo e solidale, di una struttura culturale (Atelier espositivo del Museo del paesaggio con annessi spazi di servizio), di uno spazio amministrativo per l'accesso ai servizi sociali e di welfare. Complessivamente è previsto un impegno finanziario di oltre 14 milioni di euro attraverso il PINQUA e di 3 milioni con cofinanziamento.

Altri interventi di adeguamento del patrimonio abitativo comunale sono stati indirizzati verso finanziamenti del PNRR.

Complessivamente le unità abitative di edilizia sociale interessate sono circa 180.

Oltre a situazioni comuni a tutti i territori, in cui si sono acuite con la pandemia le 'patologie sociali' della popolazione più fragile in tema di condizioni abitative, nell'area verbanese si stanno manifestando segnali di un nuovo interesse 'migratorio' i cui riflessi sul mercato immobiliare sono oggetto di osservazione e di studio.

Molti operatori del mercato immobiliare stanno infatti riscontrando una domanda, formata soprattutto da famiglie (in qualche caso da aziende), che valutano la possibilità di trasferimento verso l'area del Verbano, considerando l'opportunità di una qualità ambientale dotata di spazi aperti pubblici e privati ben diversi dall'area metropolitana e urbana di provenienza, di una soddisfacente dotazione di servizi primari, di un clima sociale sostanzialmente positivo, di condizioni di mobilità migliorate per le relazioni e gli spostamenti di persone e di merci verso i luoghi dotati di servizi di gamma elevata (principalmente l'area milanese).

Si tratta sostanzialmente di soggetti provenienti dall'area metropolitana milanese e, in particolare, della sua parte nord-occidentale estesa lungo la direttrice Milano-Sempione. Probabilmente si tratta di un fenomeno di nicchia per le caratteristiche dei soggetti interessati: principalmente famiglie giovani, in condizioni di organizzazione lavorativa di totale o parziale autogestione o indipendenza, con autonomia negli spostamenti e nelle relazioni territoriali.

Le dimensioni e le caratteristiche di 'fragilità'

ambientale dell'area verbanese sono tali da non poter affrontare questioni di 'grandi numeri' e sarebbero certamente più sostenibili dimensioni controllate (e qualificate) di incremento degli insediamenti per la residenza, per le attività economiche e per la frequentazione turistica. Inoltre l'opportunità di sostenere e sviluppare una domanda immobiliare del tipo descritto potrebbe probabilmente produrre benefici effetti, se indirizzata attraverso attente scelte di pianificazione, sulle azioni di riqualificazione e rigenerazione del patrimonio edilizio, oltre che sui benefici sociali di sostegno alla domanda di servizi e di ringiovanimento delle classi di età della popolazione.

Infine il manifestarsi di queste nuove forme di domanda immobiliare potrebbe spingere il settore operativo locale a nuove visioni e strategie, tornando a riconsiderare modalità non consuete che hanno trovato applicazione in altri territori: accordi perequativi, social housing, *rent to buy*, iniziative cogestite pubblico-privato. ■

## Riconoscimenti

Si ringraziano per le informazioni e le riflessioni fornite l'ing. Noemi Comola e l'arch. Vittorio Brignardello, dirigenti del Comune di Verbania.

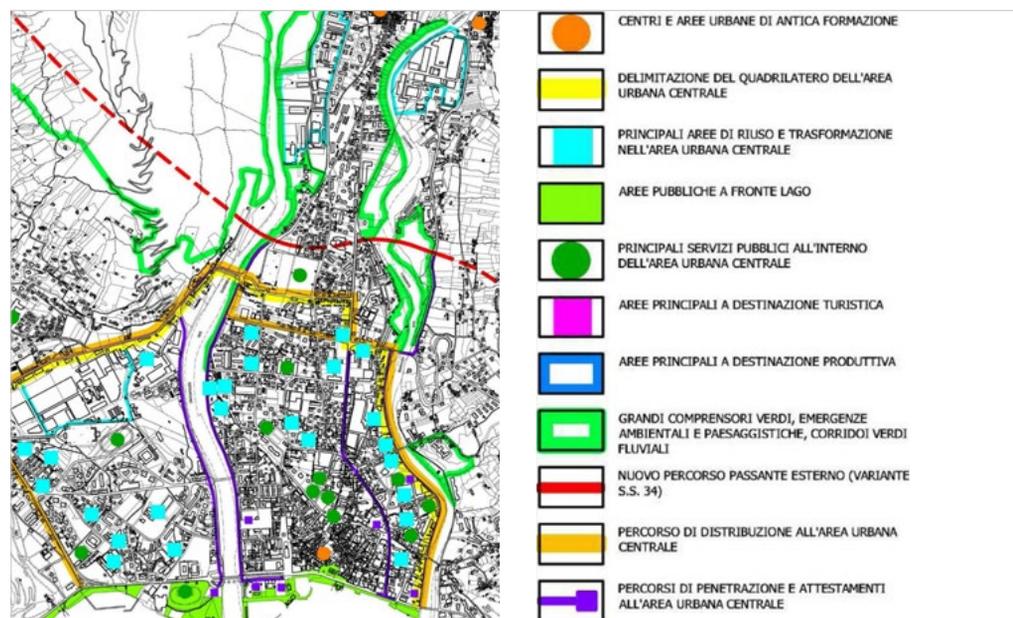


Fig. 3. Stralcio dell'Allegato tecnico AT2 "Schema della struttura urbana e territoriale", Prg vigente (fonte: Comune di Verbania).

## Post-Unlock. Per un abitare resiliente in Piemonte

Luigi La Riccia, Angioletta Voghera

### Premessa

Il progetto Post-Unlock affonda le proprie radici nei temi della conoscenza dei rischi antropici e naturali ma anche nello sviluppo di politiche integrate per la *governance* climatica, portando avanti la tesi che le politiche spaziali per l'adattamento dei territori debbano basarsi in particolare sulla conoscenza tecnica per la gestione dei rischi, così come suggerito dalla 2015-30 *European Roadmap for the implementation of the Sendai Framework* (UNDRR 2015), portando ad un livello superiore la *governance* climatica attraverso innovazioni nei processi di *policy making*.

Il progetto Post-Unlock è stato sviluppato e condotto in seno al Dipartimento Interateneo di Scienze, Progetto e Politiche del Territorio (Dist) del Politecnico di Torino a partire dal 2020<sup>1</sup>, grazie ad un cospicuo gruppo di ricerca<sup>2</sup>, ma anche da ricercatori provenienti da altri dipartimenti<sup>3</sup> ed istituzioni<sup>4</sup>. L'obiettivo è stato quello di definire, mediante un paradigma conoscitivo interdisciplinare, uno scenario idealtipico di innovazione del territorio al 2030, a partire dalla gestione della fase post-emergenziale del Covid-19.

Con riferimento al SDG11b, il progetto riguarda la resilienza territoriale mediante lo sviluppo di sistemi di conoscenza adattivi e di processi di *governance* climatica (con appropriati *Spatial Decision-Making Support Systems*), basati sull'analisi delle vulnerabilità locali e la definizione di strategie e misure di adattamento. La ricerca condotta ha avuto come obiettivo il supporto alle istituzioni nella sfida della resilienza verso nuovi modelli di "*governance* adattiva", introducendo e sperimentando un modello di pianificazione ed organizzazione territoriale: le "Unità di resilienza locali" (Url) per promuovere strategie *place-based* per l'adattamento dei territori.

### Background della ricerca

Lo scoppio del nuovo Coronavirus (SARS-CoV-2), segnalato per la prima volta in Cina lo scorso dicembre 2019, ha presto raggiunto una diffusione globale tale da essere dichiarata pandemia dall'Organizzazione Mondiale

della Sanità. L'Italia è stato il primo Paese europeo ad essere colpito dal primo caso locale Covid-19 diagnosticato il 20 febbraio 2020.

Il legame tra zoonosi, come nel caso del Covid-19, e la questione ambientale è stato messo in luce da WHO, Onu e IUCN. Lo stesso WWF in "Malattie trasmissibili e cambiamento climatico" (2020) evidenzia che le recenti epidemie (tra cui Ebola, Sars, Mers, influenza aviaria, suina e Hiv) siano di origine animale, ma riconducibili quasi spesso al cambiamento delle condizioni climatiche ed ambientali. Si apre una relazione diretta tra emergenza ambientale, climatica, sociale ed economica, oltre che sanitaria, che impone di ripensare i paradigmi cognitivi di analisi delle dinamiche e la definizione delle politiche territoriali, al fine di ridefinire le scelte di sviluppo, i modelli di vita e di consumo, l'uso degli spazi urbani. Anche nella Lettera aperta della Rete delle università per lo sviluppo sostenibile (2020) si esplorano le condizioni per il percorso adattivo per la resilienza in Italia, incorporando i concetti della "quintupla elica" (industria, istituzioni, università, società civile strutturata e non strutturata) per l'innovazione sociale e la gestione dei beni comuni esplorata dai "Modelli di sviluppo territoriale ed inclusione sociale", attraverso un'evoluzione del modello a "tripla elica" del sistema dell'innovazione (Cossetta e Palumbo 2014), nel più ampio impianto teorico degli studi sui Commons di Ostrom (1990) e delle posizioni della *Bloomington School* di politica economica.

La transizione verso la resilienza sistemica vuole intercettare i *Sustainable Development Goals* dell'UN Agenda 2030, riconnettendo le teorie sull'innovazione nei rapporti tra società civile, università, istituzioni ed impresa, elaborate dagli anni '90 facendo evolvere il concetto ai più recenti *Socio-Ecological and Technological Systems*, teorizzati ed applicati dall'*UREx Sustainability Research Network*.

### Il lavoro interdisciplinare

Il progetto di ricerca Post-Unlock è stato costruito sulla base di una metodologia di lavoro interdisciplinare. Sulla base di un quadro

conoscitivo basato sulla raccolta e la sistematizzazione di dati territoriali e dall'esito di valutazioni integrate delle dinamiche territoriali, ambientali, climatiche, socio-economiche e sanitarie (queste ultime fornite dai dati Sisp messi a disposizione dall'Azienda sanitaria locale), è stato possibile mettere insieme e accedere a diverse banche dati satellitari per l'acquisizione di informazioni spaziali sull'area metropolitana torinese. L'Onu ed altre agenzie pubbliche come NASA ed ESA condividono alcuni set di dati satellitari di estremo interesse che sempre di più si integrano tra loro con protocolli di interoperabilità definiti e che possono implementare anche una notevole quantità di dati dal basso. Un importante studio condotto nell'ambito del progetto<sup>5</sup> ha riguardato la correlazione tra la concentrazione di NO<sub>2</sub> (Biossido di Azoto) e l'epidemia da Covid-19 nel Nord-Ovest italiano nel periodo della prima ondata. Gli studi preliminari sull'argomento hanno sollevato l'ipotesi che alti livelli di inquinamento possano avere un ruolo nella trasmissione del virus: utilizzando le concentrazioni di NO<sub>2</sub> troposferico estratte dai dati satellitari Sentinel-5P ha consentito, in primo luogo, lo studio della riduzione di inquinamento da biossido di azoto a seguito delle misure di contenimento (lock-down) imposte dal governo; in secondo luogo, la valutazione del contributo dell'esposizione al biossido di azoto inquinante sull'incidenza dell'infezione da Covid-19 in rapporto ai Sistemi locali del lavoro (Ssl) nel Nord-Ovest italiano. I risultati dei modelli utilizzati hanno identificato la presenza di relazioni positive tra l'inquinamento da NO<sub>2</sub> e l'incidenza del virus, nonché un'associazione positiva tra le concentrazioni di NO<sub>2</sub> e la gravità dei casi di Covid-19.

Un aspetto certamente rilevante del lavoro di ricerca ha osservato il rapporto tra la diffusione del virus e le altre variabili spaziali (non solamente quelle legate all'inquinamento). Generalmente, seguendo questo filone, è stato constatato a livello nazionale ed internazionale che i risultati di gran parte degli studi sul tema siano sostanzialmente contraddittori, soprattutto se ci focalizza sulla correlazione tra la velocità di trasmissione del contagio e le variabili spaziali di densità, connettività ed indice di invecchiamento. Il lavoro svolto da un altro gruppo di ricerca<sup>6</sup> ha riguardato lo studio della trasmissione spaziale della malattia, in diversi stadi della pandemia e su scala regionale, fornendo preziose informazioni per i *decision makers*. In particolare, è stato indagato il pattern di trasmissione del virus in 1.181 Comuni in

Piemonte durante gli ultimi due anni di pandemia, correlando la diffusione del virus con tre variabili spaziali (densità di popolazione, flusso medio di traffico ed indice di invecchiamento). I risultati del lavoro verificano di fatto l'impatto della densità di popolazione e del flusso medio di traffico sulla velocità di trasmissione del virus nelle città che presentano un'esposizione al contagio da Covid-19 inaspettatamente maggiore o minore rispetto alle loro vicine.

Tra le lezioni che ci vengono dalla crisi sanitaria da pandemia di Covid-19 ce n'è poi una, di fondamentale importanza, che riguarda la biodiversità, oggetto di studio da parte di un altro gruppo di lavoro<sup>7</sup>. La distruzione degli habitat naturali e il perseguimento di modelli sempre più intensivi di agricoltura, allevamento e industria minano le risorse necessarie per il benessere, la salute e l'economia delle comunità umane e allo stesso tempo espongono tutta la popolazione a gravi rischi biologici. La drammatica crisi della biodiversità oggi è quindi una delle maggiori sfide che merita attenzione proprio sotto il profilo della salute (Hooper 2005). È in questo senso che va letta la massiccia reazione alla crisi pandemica messa in atto dall'Unione Europea e in gran parte rappresentata dal programma Next Generation EU. Questo programma, confermando e adottando la sostenibilità dei principi del Green Deal, dimostra che la Commissione europea e gli Stati membri dell'Ue, seppur attraverso un difficile percorso di convergenza, hanno almeno in teoria compreso che è davvero il momento di cambiare e che la situazione economica il recupero deve corrispondere strettamente alla resilienza ambientale e alla sostenibilità. Fin dagli anni '70, quando la forte pressione della crescita economica e dell'espansione demografica delle città ha cominciato a manifestarsi in modo concreto, si è sentita la necessità che l'uomo trovasse armonia con la natura (Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente umano, Conferenza di Stoccolma 1972): clima e cambiamenti globali, consumo di suolo, deforestazione, agricoltura intensiva, inquinamento, frammentazione ecologica sono le cause che contribuiscono alla scomparsa della biodiversità e alla distruzione degli ecosistemi che sono accompagnate dal degrado dei servizi ecosistemici. Le principali sfide percepite dalle persone oggi, in termini di rischio e impatto, sono quelle ambientali (World Economic Forum 2020). La riduzione della biodiversità danneggia la resilienza dei sistemi naturali e favorisce la trasmissione di agenti patogeni

dagli animali all'uomo (zoonosi) (IUCN 2020). Molti dati scientifici sostengono che l'emergere e il riemergere di malattie zoonotiche sono legate alla convivenza innaturale tra animali selvatici e uomo, nonché alle alterazioni degli ecosistemi e alla sottrazione di habitat naturali alle specie selvatiche a causa dell'urbanizzazione incontrollata (IPBES 2018; IPCC 2019).

La pandemia di Covid-19 ha messo in evidenza la vulnerabilità alle reazioni della natura e la scarsa capacità di mitigarne gli impatti (preparazione), con gravi danni alla salute, alla coesione sociale e al benessere socio-economico. È quindi tanto più importante tenere conto dei costi economici attuali e potenziali, attraverso una corretta quantificazione dei servizi ecosistemici, derivanti dal degrado dei beni naturali: le externalità positive per la biodiversità e gli ecosistemi vanno certamente valorizzate. Le reti di spazi verdi urbani, insieme agli ecosistemi naturali e seminaturali intorno alle città, consentono alle aree urbane di essere più sostenibili e di affrontare molte sfide tra cui l'inquinamento atmosferico, il rumore, le ondate di calore, il dissesto idrogeologico e una migliore gestione del ciclo dell'acqua, la conservazione della risorsa attraverso la strategia delle infrastrutture verdi e blu. Pertanto, sin dagli anni '70, le pratiche di pianificazione urbana hanno dimostrato il potenziale della rete ecologica nel contribuire a sfide quali la salute, la protezione delle specie, la protezione della biodiversità, l'adattamento ai cambiamenti climatici (Benedict and McMahon 2002). Intese come parte della rete ecologica locale, queste e altre sfide e tendenze emergenti devono essere considerate non solo come ostacoli da superare, ma come importanti driver per investire le future scelte urbanistiche (La Riccia 2015, 2017). L'individuazione della scala progettuale più idonea ad innescare, a partire da una visione ecosistemica, politiche territoriali finalizzate alla progettazione di reti ecologiche è questione strettamente connessa alla definizione del concetto di "locale", che non può coincidere univocamente, secondo un nome comune ampiamente utilizzato nella pianificazione urbana, con la sola area di pianificazione comunale (Selman 2006). La rete ecologica si riferisce infatti ad un sistema aperto di relazioni territoriali tra i diversi elementi biologici e paesaggistici che la costituiscono e non può, quindi, essere racchiusa e delimitata entro limiti amministrativi strettamente definiti. Pertanto, coinvolgendo porzioni di territorio variamente localizzate, la rete ecologica

interagisce con molteplici scale e strumenti di pianificazione territoriale. La scala urbanistica che più si avvicina alla prospettiva metodologica delineata per un'adeguata pianificazione e gestione delle reti ecologiche sembra quindi coincidere con quella rappresentata dalla pianificazione territoriale comunale e dei parchi, che oggi hanno un funzionamento più diretto e una maggiore capacità di integrazione. Le reti ecologiche possono essere inquadrare tra le strategie di pianificazione includendo un insieme articolato di azioni territoriali volte a mitigare gli effetti della frammentazione ambientale di origine antropica a tutti i livelli dell'organizzazione ecologica. L'obiettivo principale di questo tipo di pianificazione è, quindi, la conservazione della diversità biologica e dei processi dinamici che consentano il mantenimento della vitalità e della funzionalità per lunghi periodi di popolazioni e comunità biologiche, ecosistemi, paesaggi.

Trattandosi di un insieme di azioni territoriali che fanno riferimento alle politiche di sostenibilità ambientale, riconoscendo le linee guida comunitarie e internazionali, la priorità attribuita alle azioni di conservazione della natura, al di là del valore intrinseco attribuito alla biodiversità e della necessità della sua tutela, implica una serie di ricadute positive anche su un livello umano. Tali conseguenze possono essere di natura sociale, culturale, estetico-percettiva, essendo gli interventi, in generale, volti al miglioramento della qualità ambientale e alla conservazione delle risorse, e della loro fruibilità, per le generazioni future. Si è compreso dunque che, per affrontare adeguatamente la progettazione di una rete ecologica, è importante disporre di un quadro conoscitivo relativo alle discipline ecologiche e paesaggistiche di base inerenti a questo problema (Antrop 2001, 2004): i modelli di struttura e dinamica della popolazione, l'ecologia delle comunità biotiche, l'ecologia del paesaggio, lo studio del paesaggio percettivo culturale e visivo, gli usi del suolo, la biologia della conservazione.

Una fase successiva della ricerca ha riguardato la misura spaziale delle vulnerabilità sistemiche (ambientale, climatica, epidemiologica, sociale, economica) in aree urbane, sviluppando e testando una metodologia sito-specifica per l'integrazione dei processi di disturbo "*slow-burning*" con elementi di crisi improvvisa sia legati a fenomeni naturali (frane, terremoti, alluvioni, piogge intense, ondate di calore) sia antropici (rischi di incidente rilevante) ed epidemiologici. Dalla rilevazione e dallo studio empirico sul territorio

metropolitano, è stato adottato poi un algoritmo di definizione delle vulnerabilità locali sito-specifico che, dalla considerazione delle effettive pressioni e pericoli cui il sistema è sottoposto, che può consentire di procedere alla mappatura delle aree più vulnerabili, che possa ben evidenziare il rapporto tra Covid e le condizioni ambientali, climatiche e socio-economiche.

L'ultimo passaggio del lavoro è rappresentato dalla definizione delle cosiddette Unità di resilienza locale (Url), definite quale sistema minimo capace di reagire agli effetti delle crisi, ambiti quindi ottimali di resilienza co-evolutiva. All'interno di ogni Url possono essere specificate le azioni sito-specifiche per affrontare e mitigare i rischi, i processi di *governance* adattiva da attivare con la partecipazione della società civile, le azioni di accompagnamento e di monitoraggio della resilienza territoriale ed infine i criteri e i parametri urbanistici ed ecosistemici per la pianificazione ed il progetto dello spazio pubblico e privato.

## Conclusioni

La ricerca Post-Unlock ha consentito di ottenere alcuni risultati di rilievo sulla comprensione tra la dimensione spaziale e la diffusione degli effetti della pandemia da Covid-19, con una serie di impatti positivi sul dibattito scientifico nazionale ed internazionale.

Innanzitutto è stata possibile una sistematizzazione dei dati digitali esistenti e l'acquisizione di dati processati da immagini satellitari multi- e iper-spetttrali, dando piena attuazione alle analisi multidisciplinari e al monitoraggio dei rischi in maniera integrata. Si è proceduto successivamente all'analisi delle vulnerabilità territoriali mediante l'utilizzo e la sistematizzazione delle differenti banche dati e dall'applicazione delle migliori tecnologie di rilievo, nonché lo sviluppo e l'utilizzo di strumenti decisionali di tipo SDSS per definire più chiare traiettorie di adattamento del territorio verso la realizzazione dello scenario desiderabile al 2030, così come prefigurato negli SDGs.

Gli impatti socio-economici più significativi del progetto Post-Unlock risiedono nel contributo all'attuazione del modello della "post-carbon city" basato sul movimento del *Green New Deal* (Rifkin 2020), mediante l'attivazione di un processo *bottom-up* di progettazione delle politiche urbane e territoriali in cui la società civile diventi il motore dell'innovazione nei rapporti tra università, enti locali, mondo delle imprese e superando, al contempo, il dualismo sostenibilità/resilienza,

utilizzando la fase post-Covid come una praticabile opportunità riorganizzativa di società ed istituzioni nel medio-lungo periodo.

L'idea del progetto è anche di superare l'approccio ingegneristico al rischio, sviluppando una metodologia di analisi multidisciplinare e un approccio alla misura delle vulnerabilità territoriali basato sull'integrazione delle banche dati locali con dataset globali e big data, al fine di fornire sistemi integrati di supporto alle decisioni, con lo sviluppo di tecnologie all'avanguardia, ad elevata accessibilità e con l'innovazione nell'utilizzo di dati digitali per guidare la fase post-emergenziale.

Infine, si sono potute concretizzare azioni di orientamento con le amministrazioni locali per intraprendere percorsi di adattamento che possano riconnettersi direttamente alle misure "soft, green and gray" del Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC 2018) per offrire reali ricadute operative sugli strumenti di pianificazione locale e territoriale, sui programmi di sviluppo e sulle strategie di adattamento del territorio, mediante rappresentazioni, contributi analitici e progetti di sviluppo locale innovativi. ■

## Note

1 Bando per l'attribuzione di contributi per il co-finanziamento di attività di ricerca del Dipartimento (Deliberazione del Consiglio di Dipartimento del 15 aprile 2020).

2 Angioletta Voghera (resp. scient.), Patrizia Lombardi, Grazia Brunetta, Carolina Giaimo, Luca Staricco, Federica Corrado, Ombretta Caldarice, Elena Pede, Daniela Ciaffi, Stefano Ferraris, Davide Canone, Alessandro Pezzoli, Elena De Angelis, Stefano Salata, Gabriella Negrini, Luigi La Riccia, Sara Torabi, Benedetta Giudice, Francesco Fiermonte, Chiara Genta, Danial Mohabat Doost.

3 Alberto Poggio, Guglielmina Mutani, Micaela Demichela, Franco Pellerey, Andrea Lingua, Marco Piras.

4 Nicola Tollin (Univ. Southern Denmark), Joe Ravetz (Manchester Urban Institute), Jordi Morató (Politechnic University of Catalonia), Michele Talia (Inu), Stefania Crotta (Regione Piemonte), Milena Maule (Università degli Studi di Torino), Egidio Dansero (Università degli Studi di Torino), Alessio Malcevski (Università di Parma), Stefano Armenia (Link Campus University), Rosa Gilardi (Città di Torino), Gilles Novarina (Université Grenoble Alpes), Guglielmo Filippini (Città Metropolitana di Torino), Francesco Musco (luav), Andrea Arcidiacono (Politecnico di Milano).

5 Gruppo di lavoro: Ettore Sarzotti, Gianmarco Pignocchino, Alessandro Pezzoli, Angelo Besana.

6 Gruppo di lavoro: Grazia Brunetta, Ombretta Caldarice, Danial Mohabat Doost, Franco Pellerey.

7 Gruppo di lavoro: Angioletta Voghera, Luigi La Riccia, Benedetta Giudice, Gabriella Negrini, Carolina Giaimo, Giulio G. Pantaloni, Stefano Ferraris.

## Riferimenti

Benedict M.A., McMahon E.T. (2002), *Green Infrastructure: Smart Conservation for the 21st Century*, Sprawl Watch Clearinghouse Monograph Series, Washington DC.

Cossetta A., Palumbo M. (2014), "The co-production of social innovation: The case of living lab", In R. P. Dameri, C. Rosenthal-Sabroux (eds.), *Smart City. How to create public and economic value with high technology in urban space*, Springer, New York, p. 221-235.

Hooper D. U., Chapin III F. S., Ewel J. J., Hector A., Inchausti P. et al. (2005), "Effects of Biodiversity on Ecosystem Functioning: a consensus of current knowledge", *Ecological Monography*, vol. 75, p. 3-35.

IPCC - Intergovernmental Panel on Climate Change (2019), *Risks to humans from disrupted ecosystems and species*, Special Report on Climate Change and Land, Chapter 7.3.3 [https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2019/11/10\_Chapter-7.pdf].

IPBES - Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (2018), "Land degradation, human-wildlife contact, and zoonotic spillover", Assessment report on land degradation and restoration, Chapter 5.4.2 [https://ipbes.net/sites/default/files/2018\_ldr\_full\_report\_book\_v4\_pages.pdf].

IUCN - International Union for Conservation of Nature (2020), *Statement on Covid 19 Pandemic* [https://www.iucn.org/news/secretariat/202004/iucn-statement-covid-19-pandemic].

La Riccia L. (2015), "Nature Conservation in the Urban Landscape Planning", In R. Gambino, A. Peano (eds.), *Nature Policies and Landscape Policies. Towards an Alliance*, Springer, Dordrecht, p. 157-164.

La Riccia L. (2017), *Landscape Planning at the Local Level*, Springer, Cham.

Ostrom E. (1990), *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge.

Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (2018) [https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/clima/pnacc.pdf].

Rifkin J. (2020), *The Green New Deal. Why the Fossil Fuel Civilization Will Collapse by 2028, and the Bold Economic Plan to Save Life on Earth*, St. Martin's Press, New York.

Rete delle Università per lo Sviluppo Sostenibile (2020), *Lettera aperta* [https://reterus.it/public/files/Press/Lettera\_RUS.pdf].

Selman P. (2006), *Planning at the Landscape Scale*, Routledge, New York.

UNDRR - United Nations Office for Disaster Risk Reduction (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* [https://www.undrr.org/publication/sendai-framework-disaster-risk-reduction-2015-2030].

World Economic Forum (2020), *The Global Risk Report 2020* [https://www.weforum.org/reports/theglobal-risks-report-2020].

WWF - World Wildlife Fund (2020), *Malattie trasmissibili e cambiamento climatico. Come la crisi climatica incide su zoonosi e salute umana* [https://www.wwf.it/uploads/cambiamento\_climatico\_e\_salute\_1.pdf].

## Il patrimonio architettonico in abbandono come supporto per una nuova abitabilità del territorio alpino. Scenari post-pandemici per la Valle d'Aosta

Cristian Dallere, Roberto Dini, Matteo Tempestini

### Premessa

A due anni dall'inizio della pandemia da Covid-19, sembra legittimo iniziare a delineare alcuni scenari post-pandemici e le conseguenti strategie di intervento. La recente crisi sanitaria sembra aver riacceso l'interesse verso le aree montane, grazie alla possibilità di praticare, in questi luoghi, modi di abitare più attenti alla dimensione sociale, a quella ambientale e paesaggistica, alla qualità della salute fisica e mentale.

Un'elevata frequentazione dell'ambiente montano, riscontrata anche in Valle d'Aosta in queste prime stagioni post Covid<sup>1</sup>, mostra come esso venga a tutti gli effetti considerato come un 'luogo rifugio' rispetto all'insalubre e divenuta stretta città, aprendo, insieme ad altre convergenze, a scenari inediti e di estremo interesse per lo sviluppo locale.

Se il turismo tradizionale alpino sembra invece mostrare segnali di crisi<sup>2</sup>, parallelamente si affacciano nuovi modelli di ricettività basati su forme di frequentazione diversificate, più responsabili nei confronti delle peculiarità storiche ed ambientali locali, più attente alla socialità ed alla cultura, ed orientate verso un

soggiorno di tipo 'attivo' ed esperienziale.

Ciò può essere da incentivo per nuove forme di abitabilità che possono produrre di fatto un processo di destagionalizzazione e di diversificazione negli usi del territorio, consentendo di riscoprire una dimensione 'produttiva' della montagna, non più solo scenario di fruizione e consumo turistico, ma luogo in cui costruire percorsi di vita e attività di natura creativa e professionale.

Questo fenomeno, se opportunamente intercettato e declinato, si può dunque tradurre nella possibilità per i territori montani di innescare processi virtuosi di rigenerazione territoriale, prefigurando nuovi sistemi di ricettività e di servizi, per far fronte a diverse esigenze sia turistiche che locali, favorendo così lo sviluppo sociale, economico e culturale.

Finita l'onda lunga della pandemia è quindi giunto il momento di comprendere se questi luoghi riescano a garantire nuove forme di abitabilità non più solo incentrate sulla monocultura turistica in senso stretto. Luoghi che si configurino invece come complementari ai più consolidati centri urbani,

"quali realtà di interazione e di svolgimento principale delle attività: residenziali, lavorative, commerciali, sportive e legate al culto e al tempo libero" (Borruso 2021).

In un contesto come quello della Valle d'Aosta, le possibilità innescate dall'uso dello smart working o del telelavoro<sup>3</sup>, vanno necessariamente affrontate ed inserite in un ambito più vasto di trasformazione post-pandemica, nella loro relazione con gli altri elementi cardine dell'economia regionale come il turismo, il tema della riqualificazione del patrimonio costruito e soprattutto la creazione di nuovi sistemi di servizi alle comunità locali. Ben consci dei pericoli che si nascondono dietro la facile retorica del 'nomade digitale' come occasione *tout court* di rigenerazione sociale e fisica dei luoghi, è altresì logico pensare che queste tendenze, se opportunamente colte, possano essere ottime occasioni per dare avvio a concreti processi di ricreazione di socialità e di riqualificazione dei luoghi, in sinergia con tutte le altre economie del territorio.

L'articolo si propone di indagare come le nuove occasioni portate dall'innovazione e dalla digitalizzazione del lavoro debbano intrecciarsi con una opportuna re-infrastrutturazione del sistema dei servizi alle comunità e, a sua volta, con le possibilità di riqualificazione del patrimonio costruito abbandonato o sottoutilizzato, che può diventare adatto contenitore per nuove attività e servizi.

### Digitalizzazione e servizi

Per quanto riguarda l'avvento dello smart working o del telelavoro nel territorio regionale, non si hanno ancora a disposizione dati robusti da cui trarre delle conclusioni, carenza anche dovuta alla difficoltà di reperimento di questi ultimi, se non attraverso sondaggi puntuali. È indubbia però la tendenza, quantomeno su base sensazionista, anche dovuta ad una forte influenza dei media, che la pandemia ha generato nei confronti del lavoro agile in aree montane e/o marginali. Questo trend risulta essere una grande opportunità e un volano per il rilancio di alcuni territori, se le amministrazioni locali riusciranno ad intercettarlo ed a realizzare le dovute infrastrutture fisiche che ne permettano l'attuazione<sup>4</sup>, prima di tutto le infrastrutture digitali adeguate, che permettano una stabilità e velocità tali da non influire sulla produttività del lavoratore.

Secondo lo studio di Cellini *et al.* (2021) che analizza la risposta al lavoro da remoto 'forzato', durante il periodo pandemico, circa un quarto dei lavoratori intervistati di due enti

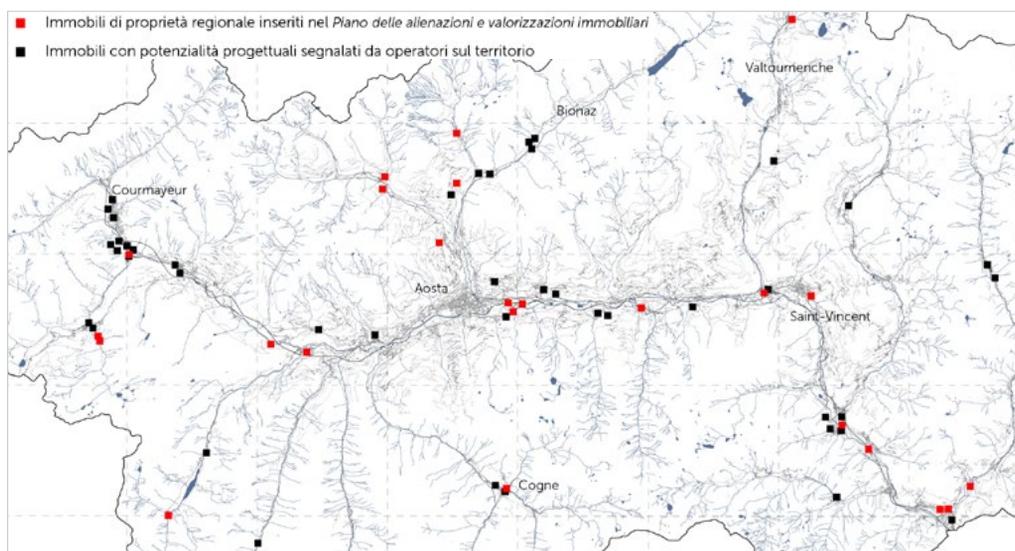


Fig. 1. Mappatura del patrimonio edilizio abbandonato o sottoutilizzato della Valle d'Aosta (fonte: elaborazione degli autori a partire dal Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari - Regione Autonoma Valle d'Aosta, aggiornamento dicembre 2021).

pubblici italiani, in particolare il Cnr e l'Ingv, ha rilevato problematiche di tipo tecnologico, dovute a connessioni lente e sovraccariche, che non hanno permesso il regolare svolgimento del lavoro. Questo soprattutto nei casi in cui i lavoratori svolgevano la propria attività in piccole zone urbane o rurali non coperte da fibra ottica e con lente connessioni alla rete mobile. Inoltre, in base alla frequenza con la quale il lavoratore è tenuto a recarsi in sede, sopraggiungono problematiche riguardo alle infrastrutture per la mobilità nei territori montani e marginali. Queste infrastrutture devono saper rispondere alle esigenze di spostamento, anche se sporadico, con adeguati mezzi di trasporto pubblico e nodi di interscambio con mezzi privati.

Il potenziamento di una rete di infrastrutture per il lavoro (digitale e non) e per i servizi (assistenziali, sociali, culturali alla persona) andrebbe a rafforzare il sistema di welfare per le comunità locali, agendo anche sul settore turistico, producendo diversificazione e destagionalizzazione dell'offerta, che a sua volta porterebbe ad una diversificazione nell'uso del territorio, e ad un suo utilizzo più responsabile.

Il turismo onnivoro di stampo 'mordi e fuggi' potrebbe dunque evolvere in forme più strutturate a partire da periodi di permanenza più lunghi, producendo a sua volta una maggiore integrazione sociale tra comunità ospitanti e turisti. *In primis* gli abitanti delle seconde case potrebbero infatti rivalutare la propria disponibilità immobiliare in un luogo montano anche in relazione alle nuove possibilità lavorative che un rafforzamento del lavoro agile potrebbe garantire. Per coloro che possono praticare lo smart working, è possibile pensare infatti a soggiorni prolun-

gati presso la seconda casa in montagna. Diventa dunque necessario avviare un ripensamento generale sulla condizione di questi turisti-lavoratori part-time, anche magari attraverso l'introduzione di forme di 'residenza ibrida' che permettano accessibilità e dunque supporto contributivo ai servizi di prossimità e alle comunità locali. Ecco come le attuali e giuste preoccupazioni delle amministrazioni montane per un eccessivo aggravio per i servizi locali, potrebbero essere superate attraverso un necessario rafforzamento del sistema di servizi sanitari e assistenziali distrettuali, in linea con quel potenziamento che, peraltro, si spera possa diventare una linea strategica perseguita a livello nazionale. Qualora ci fosse la volontà di procedere in tale direzione, la particolare contingenza socio-economica sembra dunque mostrare delle condizioni particolarmente favorevoli in cui fenomeni differenti sembrano convergere.

### Gli spazi del patrimonio

Un recente studio, pubblicato nel gennaio 2022 di Adobati e Debernardi, sui possibili effetti "di rimbalzo" dello *smart working* sul territorio italiano ha portato a due interessanti considerazioni che possono essere riprese in questa sede.

*In primis* il relativamente facile accesso ad aree marginali o montuose rispetto ai principali contesti urbani, che permetterebbe ad una regione come la Valle d'Aosta di intercettare i flussi da due grandi aree metropolitane come Milano e Torino. Non a caso, sono diverse le località valdostane che hanno registrato un utilizzo diversificato e prolungato della seconda casa di proprietà da parte di professionisti e lavoratori provenienti dalla pianura. In secondo luogo la possibilità di sfruttamen-

to dell'abbondante patrimonio costruito e sottoutilizzato o abbandonato, che con gli adeguati interventi ha la possibilità di modificarsi ed adattarsi alle attuali contingenze, grazie anche alle coincidenze con le attuali prospettive nazionali, potendo intercettare ad esempio le risorse finanziarie stanziare negli ultimi anni<sup>5</sup>.

A tal proposito va ricordato come proprio a valle degli importanti mutamenti socio-economici in atto negli ultimi decenni nel contesto alpino, un sempre maggior numero di oggetti costruiti – seconde case, strutture ricettive o produttive, infrastrutture – si sta dirigendo verso un destino di sottoutilizzo o di abbandono e per questo necessita un profondo ripensamento in termini sia morfologici e paesaggistici che funzionali, oltre che di efficientamento energetico.

Lo sfruttamento del patrimonio costruito e sottoutilizzato permetterebbe di generare processi virtuosi di rigenerazione territoriale, prefigurando nuovi sistemi di ricettività e di servizi in stretta relazione con i nuovi sistemi di infrastrutturazione digitale, per far fronte alle nuove esigenze locali e territoriali, favorendo lo sviluppo sociale, economico e culturale delle realtà locali. Inoltre contribuirebbe alla limitazione del consumo di suolo in aree dove l'ambiente ha già risentito delle pesanti interferenze dell'uomo, soprattutto nell'ultimo secolo.

Tali premesse sono alla base del progetto di ricerca in corso denominato "Studio per la rigenerazione del patrimonio edilizio alpino sottoutilizzato nel territorio della Valle d'Aosta", che nasce nel 2021 dalla collaborazione tra la Fondazione Courmayeur Mont Blanc ed il Dipartimento di Architettura e Design del Politecnico di Torino. Il lavoro si pone



Figg. 2-3. Da sinistra: Il villaggio minerario Pera Carà, La Thuile; La colonia estiva, La Salle (foto di Cristian Dallere e Alessandro Depaoli).

come obiettivo di elaborare una strategia alla grande scala a partire da un processo di riqualificazione del patrimonio edilizio montano (abitazioni non occupate, alberghi e residence sottoutilizzati, edifici dismessi, aree abbandonate, ecc.) che possa incentivare la creazione di un sistema di servizi e welfare ai fini di una nuova abitabilità del territorio regionale.

La ricerca muove innanzitutto da una ricognizione sul territorio finalizzata all'individuazione dei siti di proprietà pubblica (aree ed edifici di proprietà regionale, comunale, ecc.) o altri immobili privati ritenuti strategici non utilizzati o abbandonati, ai fini di una mappatura di carattere qualitativo. Tale operazione è accompagnata da momenti di confronto con le amministrazioni e gli enti territoriali, grazie alla collaborazione con enti come il Consorzio enti locali della Valle d'Aosta - Celve e il Gruppo azione locale - Gal della Valle d'Aosta, al fine operare in modo condiviso e concertato con il territorio.

Il secondo obiettivo è la definizione di uno scenario alla scala comprensoriale (*Unités des Communes*) per la determinazione delle esigenze infrastrutturali e abitative del territorio in relazione ai nuovi flussi: abitazioni disponibili, strutture per servizi e per il welfare, spazi per il lavoro, ecc. e conseguente redazione di un piano-guida per la messa in valore del patrimonio edilizio disponibile per l'attuazione della strategia di riqualificazione.

Per la fase finale è previsto l'avvio di un progetto pilota su uno dei siti precedentemente individuati. Per tale caso studio verrà definito un programma funzionale ed una strategia insediativo-architettonica per la riqualificazione dello stesso, ai fini di creare nuovi spazi a servizio delle comunità con le

caratteristiche e le destinazioni d'uso concertate con gli attori locali: ricettività, servizi, nuovi sistemi di infrastrutturazione per il lavoro e per l'accoglienza di attività produttive innovative, spazi di lavoro, co-working, residenze lavorative/artistiche, spazi di conciliazione famiglia-lavoro, ecc.

### Il patrimonio edilizio esistente

La fase di ricognizione del patrimonio edilizio abbandonato o sottoutilizzato sul territorio (Fig. 1) altresì finalizzata a comprendere al meglio su quale tipologia di patrimonio si sta intervenendo. In particolare, nel territorio valdostano, ma in generale su tutto l'arco alpino, si riscontra la compresenza di alcune tipologie edilizie prevalenti, risalenti ad epoche e a ragioni costruttive completamente diverse, che oggi costituiscono la stragrande maggioranza del patrimonio edilizio abbandonato o scarsamente utilizzato. Le tipologie edilizie ricorrenti possono essere raggruppate in:

- Manufatti storici facenti parte di un tessuto edilizio consolidato. In questa tipologia edilizia rientrano tutti quegli edifici con una forte connotazione storica che sono morfologicamente inseriti all'interno di un tessuto edilizio consolidato. A titolo esemplificativo si possono trovare torri medievali piuttosto che case forti, in questo caso, manufatti che storicamente svolgevano una funzione di natura strategica in termini difensivi.

- Manufatti o insediamenti riconducibili all'architettura vernacolare. Questa tipologia edilizia fa riferimento ai sistemi insediativi tradizionali alpini costituiti dai villaggi dislocati in tutto il territorio valdostano. Molti di questi risultano oggi inabitati o utilizzati stagionalmente a servizio dell'attività agro-silvo-pastorale. Gli edifici in oggetto sono

architettura rurali costruite prevalentemente con materiali locali o di recupero e spesso in condizioni di degrado che ne precludono l'utilizzo. Tra gli immobili di proprietà regionale, ad esempio, c'è il Villaggio Surier sito nel comune di Valgrisenche, nucleo insediativo completamente abbandonato, ma che presenta peculiarità architettoniche e paesaggistiche che possono rappresentare spunti progettuali interessanti.

- Manufatti industriali dismessi. Tali manufatti, all'interno del territorio valdostano, sono molto spesso riconducibili all'attività mineraria ed estrattiva che ha caratterizzato la prevalente attività industriale nel corso del '900. I complessi di edifici facenti parte di questa tipologia edilizia si caratterizzano per la forte identità insediativa; si può citare, ad esempio, il villaggio minerario di Pera Carà sito a La Thuile (Fig. 1), piuttosto che il primo villaggio minerario di Cogne. Questi manufatti si inseriscono in un paesaggio fortemente modellato dall'attività estrattiva: edifici ed alloggi per i minatori, infrastrutture per l'attività estrattiva, decauville, gallerie di coltivazione del minerale, accumuli di smarino, ecc. Dal punto di vista tecnologico si possono trovare edifici con struttura in calcestruzzo armato piuttosto che edifici di natura più provvisoria realizzati con struttura in carpenteria lignea e copertura metallica. Per analogia, a questo tipo di manufatti dismessi può essere ricondotta anche la Caserma Cordero Lanza di Montezemolo di Pré-Saint-Didier (Fig. 4).

- Strutture ricettive dismesse. Questi manufatti sono prevalentemente costituiti da edifici di grandi dimensioni, edificati a partire dagli anni '70, che presentano, spesso, problematiche dal punto di vista tecnologico che hanno incrementato il manifestarsi di fenomeni



Figg. 4-5. Da sinistra: l'Ostello della gioventù, Arpy, Morgex; la Caserma Cordero Lanza di Montezemolo, Pré-Saint-Didier (foto di Cristian Dallere e Alessandro Depaoli).

di degrado. Ad oggi, una buona parte delle strutture ricettive in ambiente alpino, costruite a partire dagli anni '70, sono in stato di abbandono e non rispondono più a reali esigenze economiche e sociali del territorio. Questo stato di inutilizzo è evidentemente causato da una polarizzazione delle località turistiche della valle e dall'obsolescenza dei modelli ricettivi del secolo scorso. Tra i tanti manufatti appartenenti a questa categoria si può citare la dibattuta casa di soggiorno Enpaia nel comune di Étroubles, piuttosto che l'ex Hotel Miramonti di Pré-Saint-Didier, la colonia estiva a La Salle (Fig. 3) o l'Ostello della gioventù di Arpy, Morgex (Fig. 4). Come introdotto precedentemente, queste quattro categorie identificative delle tipologie edilizie, rappresentano in modo esaustivo un quadro generale del patrimonio edilizio sottoutilizzato o abbandonato in Valle d'Aosta. In tal senso è possibile delineare possibili scenari di rigenerazione sulla base delle caratteristiche dei manufatti su cui si è chiamati ad intervenire per rispondere ad esigenze di nuova abitabilità.

### Quale progetto?

Lo studio in corso non ha dunque come scopo quello di trarre delle conclusioni, ancorché premature, sul fenomeno del telelavoro o sugli scenari post-pandemici relativamente ai mutamenti in corso nei nuovi assetti socio-economici regionali.

La ricerca, di carattere progettuale, è invece finalizzata a mettere in luce le possibilità che possono svilupparsi mettendo a sistema una serie di circostanze attuali, traducendole sul piano fisico e insediativo, nell'ottica di un miglioramento qualitativo delle condizioni di abitabilità del territorio.

Il tema della riqualificazione delle aree e della trasformazione di edifici a questi fini mostra altrettanti aspetti di natura 'fisica' che sarà necessario prendere in considerazione in una fase di reinfrastrutturazione.

Risulta quindi di fondamentale importanza, nell'imbastire un adeguato retroterra alla progettazione, il riconoscimento, l'interpretazione e la successiva interpolazione degli aspetti e delle caratteristiche fisiche, e di conseguenza delle particolari 'vocazioni', di ognuno dei manufatti presi in considerazione. Una delle caratteristiche fisiche che incide maggiormente è la localizzazione dell'oggetto patrimoniale e quindi la sua vocazione strategico-localizzativa in relazione alla dislocazione dei servizi già esistenti (Fig. 6) e del fabbisogno di nuove o rinnovate strutture, alla prossimità dei centri abitati e

al collegamento con la rete infrastrutturale esistente. In secondo luogo, le caratteristiche morfologiche e architettoniche del manufatto incideranno sulla sua vocazione spaziale. Caratteristiche definite dalla dimensione e dalla qualità degli spazi, dalla disponibilità di posti letto, dalla disponibilità di superfici esterne e pertinenziali, necessarie a comprendere l'adeguatezza dei contenitori rispetto alle funzioni previste. In ultimo, lo stato di conservazione degli edifici e di conseguenza la possibilità, o meno, di intervenire in termini di retrofit energetico e strutturale oltre che la possibilità di manipolazione e trasformabilità del manufatto in relazione ai nuovi usi previsti definiranno quella che è la sua vocazione strutturale.

In ultima battuta, dopo aver definito l'importanza strategica per il territorio, è importante analizzare quali occasioni puntuali possono creare gli interventi sul patrimonio sottoutilizzato o abbandonato. Innanzitutto l'aspetto paesaggistico e l'occasione, nei casi in cui si renda opportuno, di un nuovo e più adeguato inserimento del manufatto nel suo contesto grazie alla possibilità di agire sulla sua conformazione morfologica e sul suo involucro. Inoltre, grazie all'intercettazione di bonus di vario genere – come ad esempio quello energetico o sismico – gli interventi si possono configurare come un'occasione economicamente più vantaggiosa, ma anche come un'occasione in termini ambientali e di diminuzione del consumo di risorse, abbattendo soprattutto il consumo della risorsa suolo, negli ultimi anni sempre più preziosa e di sempre più difficile reperimento. ■

### Note

1 In particolare, l'Osservatorio Turistico della Valle d'Aosta ha svolto un sondaggio rivolto alle agenzie immobiliari sul territorio regionale, a seguito del quale si è riscontrato un aumento di interesse all'acquisto di seconde case, e allo stesso tempo una più assidua fruizione delle seconde case non in vendita.

2 I flussi turistici regionali hanno subito un decremento di circa il 40% sia per quanto riguarda i movimenti turistici alberghieri che quelli extra-alberghieri. Per un approfondimento consultare i dati dell'Osservatorio Turistico della Valle d'Aosta: <https://www.osservatorioturisticovda.it/trend/trend-domanda-offerta-turistica/>.

3 Per una panoramica italiana sul telelavoro e le differenze con lo smart working, si consiglia: Chiaro, Prati e Zocca 2015.

4 Alcuni comuni hanno anche già dato avvio a iniziative di promozione dello smartworking. Si veda il caso di Courmayeur dove nella primavera del 2021 è stato lanciato dal Csc - Centro Servizi Courmayeur il "Manifesto dello smartworking etico".

5 Si vedano innanzitutto i fondi relativi al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

### Riferimenti

Adobati F., Debernardi A. (2022), "The Breath of the Metropolis: Smart Working and New Urban Geographies", *Sustainability*, vol. 14, n. 1028.

Borruso G. (2021), "Smart cities and communities, borghi e aree interne, innovazione a rete", *Documenti geografici*, no. 1, p. 157-162.

Cellini M., Pisacane L., Crescimbeni M., Di Felice F. (2021), "Exploring Employee Perceptions towards Smart Working during the COVID-19 Pandemic: a Comparative Analysis of Two Italian Public Research Organizations", *Public Organization Review*, no. 21, p. 815-833.

Chiaro G., Prati G., Zocca M. (2015), "Smart working: dal lavoro flessibile al lavoro agile", *Sociologia del lavoro*, no. 138, p. 69-87.

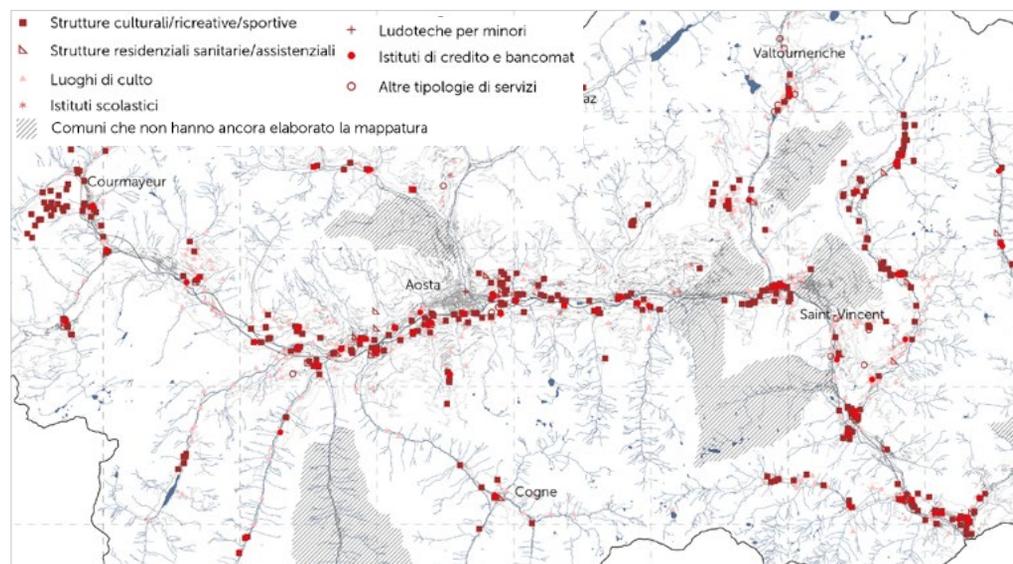


Fig. 6. Mappatura dei servizi presenti sul territorio regionale (fonte: elaborazione degli autori a partire dai dati del Servizio Cartografico Territoriale - Regione Autonoma Valle d'Aosta).

## Al confine tra riqualificazione architettonica e rigenerazione urbana. Un'esperienza sul Quartiere Cogne di Aosta

Mauro Berta, Luca Caneparo

Questo contributo nasce sulla scorta di un lavoro di ricerca progettuale tuttora in corso, che coinvolge il Dipartimento di Architettura e Design (Dad) del Politecnico di Torino<sup>1</sup>, il Comune di Aosta, l'Agenzia regionale edilizia residenziale (Arer) della Valle d'Aosta e alcuni progettisti operanti nel territorio valdostano, e consente già in questa prima fase, al di là dell'interesse specifico per il caso studio, di avanzare alcune considerazioni di ordine più generale su una questione che si presenta con crescente urgenza nella città contemporanea.

Al centro di questa riflessione vi è il possibile intreccio tra le varie azioni di riqualificazione edilizia (architettonica, energetica) del patrimonio residenziale esistente – in particolare quello pubblico – che possono contare in questo momento su una congiuntura particolarmente favorevole di risorse e canali attuativi, e l'avvio parallelo di processi di rigenerazione urbana alla scala del quartiere, che siano in grado di associare la riqualificazione fisica di spazi e manufatti alla costruzione o alla ricostituzione di pratiche sociali in cui la comunità locale possa riconoscersi e sentirsi adeguatamente rappresentata (Mazzette 2013).

Queste due dimensioni, quella architettonico-edilizia e quella urbano-sociale – per quanto entrambe supportate da ampi dibattiti, vaste letterature e ricche casistiche di studio – tendono ancora troppo spesso a viaggiare su percorsi paralleli e difficilmente comunicanti; sia perché i relativi percorsi attuativi, le linee di finanziamento e gli stessi soggetti promotori sono tendenzialmente diversi, sia probabilmente perché questi due aspetti della riqualificazione della città, se considerati in modo congiunto, mobilitano necessariamente una dimensione liminare, un tema di *soglia* (tra il pubblico e il privato, ma anche tra l'interno e l'esterno, tra l'individuo e la comunità), che sfugge normalmente ai rigidi schemi degli strumenti attuativi

ordinari e richiede probabilmente di mettere a punto strumenti – culturali prima ancora che procedurali – in grado di controllare efficacemente gli spazi di transizione.

In una congiuntura come quella attuale, in cui la riqualificazione del patrimonio edilizio è ampiamente monopolizzata, anche in termini strettamente attuativi, da questioni meramente tecniche legate all'ottimizzazione e alla quantificazione della performance dell'involucro edilizio, ciò su cui si vuole porre l'attenzione è, in altre parole, la necessità di ricondurre queste azioni parziali a strategie di valenza urbana, per almeno due diverse ragioni. In primo luogo perché, come è stato a lungo argomentato, la rigenerazione urbana resta, sul piano fisico, un'operazione di rimontaggio e risignificazione e di "ri-composizione" della città esistente (Spagnolo 2012), che si alimenta di azioni condotte prioritariamente sul patrimonio costruito. In secondo luogo perché alcune recenti esperienze – come ad esempio il Progetto EPOurban, finanziato dal programma europeo Central Europe, che ha visto tra gli altri la partecipazione del Comune di Bolzano – hanno dimostrato come l'attivazione combinata di azioni tattiche di retrofit energetico e di operazioni strategiche di riqualificazione urbana consentano non soltanto di costruire con maggior facilità consenso e coesione intorno alle operazioni, ma facilitino al tempo stesso forme più efficaci di alleanza e cooperazione tra soggetti pubblici e privati (Veronesi, Rinaldi e Rebecchi 2014).

### Il Quartiere Cogne. Un laboratorio di sperimentazione per un'idea di sviluppo metromontano

Il caso in esame è il Quartiere Cogne di Aosta, nato come insediamento residenziale operaio a ovest del centro storico della città a partire dal 1918, per iniziativa dell'azienda Cogne Acciai Speciali; quartiere che ha conosciuto, soprattutto negli ultimi decenni

un progressivo impoverimento dei propri standard qualitativi, manifestatosi sia in un generalizzato degrado fisico degli spazi pubblici e di alcuni dei manufatti edilizi di più vecchia data, sia nella comparsa diffusa di un'ampia serie di criticità sociali, le quali sono andate inevitabilmente a rafforzare e ad inasprire alcune delle già presenti problematiche di natura fisica.

Rispetto a questo scenario, già oggetto in tempi recenti di alcune azioni puntuali di riqualificazione del patrimonio edilizio, un'importante occasione di intervento si è affacciata con la pubblicazione del Bando nazionale relativo ai PINQUA. Con questo provvedimento, successivamente confluito nell'alveo più generale degli strumenti attuativi del PNRR, è stata attivata una linea di finanziamento per complessivi 853,81 milioni € nei confronti di 271 progetti nazionali di riqualificazione del patrimonio immobiliare pubblico, tra i quali il progetto qui presentato<sup>2</sup> ha ottenuto un contributo di circa 15 milioni €, attualmente alla base delle successive fasi di progettazione.

Nonostante la collocazione nella città di Aosta, che possiede un legame fondamentale con l'ambiente alpino, il Quartiere Cogne presenta diverse caratteristiche che, per certi versi, lo rendono assimilabile a numerosi altri casi analoghi e coevi, presenti anche in ambito non strettamente alpino. La trama urbana regolare, le tipologie edilizie pluripiano in linea o a ballatoio, i grandi spazi aperti pubblici o semipubblici sono caratteri ampiamente riscontrabili a livello generalizzato nell'architettura dell'housing sociale della prima e della seconda metà del XX secolo. Sotto altri punti di vista l'insediamento presenta alcuni caratteri di originalità, legati sia alla tipologia degli edifici più antichi (lotti Stura-Filippini e Giacchetti) sia, da un punto di vista più urbano, alla forte prossimità al centro della città e in particolare all'area della nuova sede dell'Università della Valle d'Aosta, che proprio in prossimità di quest'area sta investendo risorse in vista di una futura crescita.

A costituire uno degli elementi di maggior interesse di questo caso è per l'appunto soprattutto ciò che si definisce oggi come condizione "metromontana" (Barbera e De Rossi 2021; Corrado 2021), questa natura ibrida di insediamento pienamente inserito nel contesto alpino, partecipe delle dinamiche fisiche e sociali della valle e dotato di una certa qual autonomia rispetto al resto della città, e al tempo stesso di luogo eminentemente urbano, legato sia alla città stessa sia a realtà

di valenza sovralocale come l'università; una condizione questa che consente di porre in discussione alcuni degli assunti consolidati, a partire dalla consueta dicotomia urbano/montano e a proporre visioni non scontate per il futuro di un insediamento che oggi stenta a trovare una propria identità.

### Una strategia per la rigenerazione

L'impianto del quartiere, ancorché ampiamente trasformato nel corso del tempo, è tuttora chiaramente impostato sulla matrice cartesiana definita dal progetto iniziale; le successive fasi di realizzazione e trasformazione dell'abitato sono però chiaramente visibili nelle variazioni dei caratteri tipologici e morfologici delle differenti zone. Il primo nucleo orientale è costruito sui modelli tipologici dell'isolato a blocco aperto (complessi Stura-Filippini e Giacchetti) e della casa a schiera (Villette per Impiegati), che definiscono un modello di insediamento ancora essenzialmente urbano. Gli ampliamenti a cavallo del secondo conflitto mondiale

(Fresia Basse e Gazzera) abbandonano di fatto lo schema dell'isolato per rifarsi alla tipologia delle case in linea realizzate su stecche parallele orientate in direzione nord-sud; il tessuto cede qui il posto agli oggetti e lo spazio pubblico perde i connotati gerarchici tra il 'dentro' e il 'fuori' degli isolati, per diventare un substrato sostanzialmente neutro su cui si appoggiano gli edifici. La costruzione dell'ultimo comparto ad ovest (Fresia Alte e Nuova Stura) conclude infine l'insediamento con la stessa logica incrementale, lasciando un vuoto sostanzialmente indefinito sull'attuale via Monte Fallière.

Il risultato è oggi un quartiere ancora di fatto leggibile nel suo impianto originario, che ha però subito notevoli trasformazioni, tra cui: la realizzazione di nuovi corpi di collegamento tra le stecche nord-sud nel secondo dopoguerra; la costruzione negli anni '80 di un isolato residenziale di notevole altezza (ribattezzato dalla vulgata popolare "I Grattacieli"), di prevista demolizione a Nord dell'isolato Stura-Filippini; alcuni parcheggi

interrati attualmente non agibili; diversi fabbricati in linea di tre e quattro piani e il completamento di alcuni isolati. La natura sostanzialmente incrementale e non coordinata di queste trasformazioni, non solo sulla componente edilizia, ma anche sullo spazio aperto, ha avuto come risultato la progressiva perdita di qualità architettonica degli spazi pubblici, che risultano ad oggi frammentari, difficilmente utilizzabili, e in linea generale fortemente degradati.

Questo progressivo degrado che ha interessato il quartiere negli ultimi decenni è l'esito di un processo di lunga durata che ha molteplici ragioni di natura sociale, procedurale, economica e che investe attualmente una nutrita comunità di abitanti di questa parte della città, che si trovano a vivere questo crescente disagio nella duplice veste di cittadini, per quanto riguarda l'impoverimento dello spazio pubblico, e di residenti, per quanto riguarda l'obsolescenza degli edifici.

La scelta condivisa con la città di Aosta e con l'Arer ha portato quindi a definire un

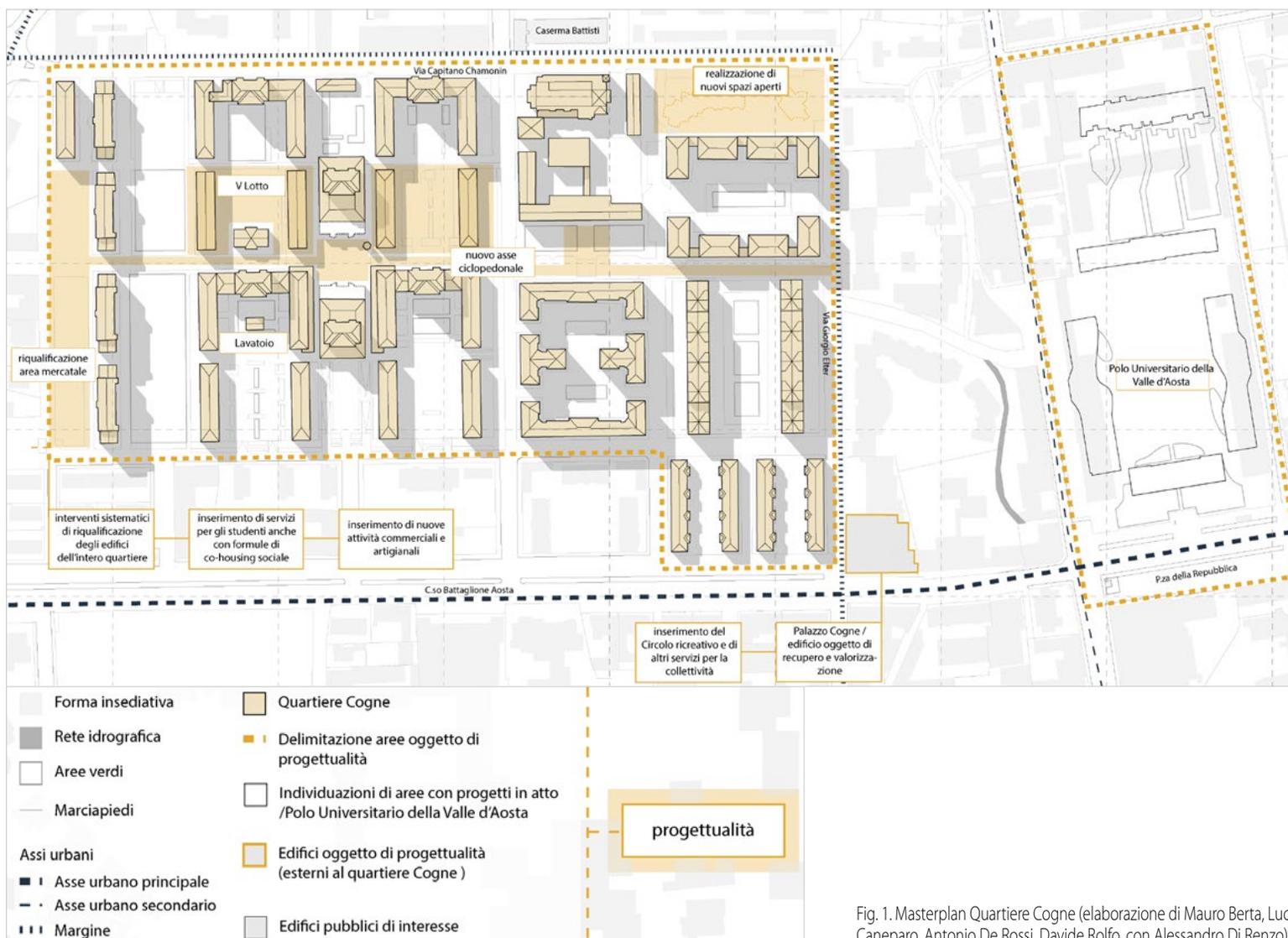


Fig. 1. Masterplan Quartiere Cogne (elaborazione di Mauro Berta, Luca Caneparo, Antonio De Rossi, Davide Rolfo, con Alessandro Di Renzo).

programma basato su due tipi di azioni: in primo luogo una strategia di insieme sull'intero quartiere, finalizzata a riallacciare il tessuto frammentato dello spazio pubblico e a riequilibrare l'uso dello spazio aperto in favore dei pedoni e dei ciclisti; in secondo luogo una serie di operazioni puntuali di riqualificazione energetica e tipologica di alcuni dei manufatti edilizi esistenti e non più adeguati.

### Strategie alla scala del quartiere e della città

Atto progettuale unificante è la trasformazione del 'decumano' centrale, via Colonnello Alessi. Attualmente l'asse non è percepito in quanto tale: la sottrazione di significato e funzioni è l'esito delle considerate logiche insediative incrementali e della settorialità amministrativa e gestionale che ha prodotto esiti ben visibili, ad esempio producendo in corrispondenza del luogo potenzialmente baricentrico per il quartiere, piazza Soldats de la Neige, barriere architettoniche, recinti e precinti, anche quanto asserviti a funzioni pubbliche o comunitarie, come quelle scolastiche. Il progetto afferma il valore della continuità in primo luogo dello spazio pubblico: asse connettivo e distributivo per funzioni, prima episodiche, successivamente rese continue e comunicanti, come le scuole, il commercio, le associazioni e le sedi di attività a servizio della comunità. La creazione di un asse continuo ciclopedonale permette di metterle in relazione ed anche di percepirle come funzioni non separate e distinte, bensì interrelate: una rete identitaria per i residenti di un'area che, per quanto contigua al centro cittadino, è sovente percepita come separata e isolata. Ancor più il quartiere è frequentemente percepito dai residenti, ma anche dal resto della cittadinanza, come una realtà destrutturata in *enclave*, ciascuna aggregata attorno a elementi etnici, comunitari o sociali caratterizzanti, ma anche percepiti come isolanti e problematici verso la comunità e la città.

Il progetto afferma il valore e la funzione unificante di questo asse per la vita stessa del quartiere, riappropriandosi dello spazio pubblico, e assegnando la priorità al traffico ciclopedonale. Queste operazioni definiscono, nel loro complesso, un'arteria ciclopedonale che attraverserà in direzione Est-Ovest il quartiere e consentirà di connetterlo efficacemente con il centro cittadino e la nuova sede dell'Università.

L'asse sarà liberato, in buona parte, degli spazi di sosta, anche grazie alla disponibilità di nuovi stalli nei posteggi coperti di via Liconi, resi nuovamente disponibili dal progetto,



Fig. 2. Studi per la riqualificazione del Lotto Gazzera (elaborazione di Mauro Berta, Luca Caneparo, Antonio De Rossi, Davide Rolfo, con Alessandro Di Renzo).

tramite l'adeguamento all'attuale normativa. L'unitarietà dello spazio pubblico connettivo è ulteriormente evidenziata tramite i caratteri morfologici e materici: assenza di marciapiedi, pavimentazione in pietra, raccolta e distribuzione delle acque pluviali a raso.

### Strategie puntuali

I giardini di via Vuillerminaz rappresentano attualmente un importante luogo d'incontro e ricreazione alla scala del quartiere. Via Colonnello Alessi, come asse veicolare, in realtà attualmente divide quella che, potenzialmente, potrebbe essere un'area unitaria in due zone spazialmente e funzionalmente distinte: a sud un giardino attrezzato con giochi ed infrastrutture per età scolare e prescolare; a nord destinato principalmente a verde. Il progetto intende costruire una dimensione unitaria, aggiornando le funzioni ricreative, tramite attrezzature sportive e ludiche più moderne ed attrattive, diversificando le funzioni, anche su base stagionale, per meglio destinare i giardini ad esempio come base per 'centri estivi'. Mentre il ridisegno di spazi verdi, attualmente ampiamente indifferenziati, è valorizzato creando aree per il riposo e l'incontro, evidenziate e caratterizzate tramite la piantumazione di nuove essenze con funzione di riparo e mitigazione dal clima invernale, tramite quinte frangivento, ed estivo, tramite zone a maggior ombreggiamento. L'area mercatale sul confine ovest del Quartiere, allo stato attuale è destinata a

posteggio su superficie asfaltata e un giorno alla settimana è utilizzata a mercato rionale. Quest'area sconta una soluzione di compromesso tra le due funzioni, che ha impedito negli anni di definire una propria identità sia in termini edilizi, sia di spazio pubblico. Questo esito, oggi, è ricorrente in molte realtà urbane: un vuoto che si colloca a metà tra un asse di distribuzione viario ed una sorta di piazza lineare, di cui però possiede solo i caratteri negativi, ma non le proprietà positive morfologiche e le necessarie condizioni funzionali identitarie.

Il progetto prende avvio dalla definizione della nuova pavimentazione, che intende definire due nuovi moduli spaziali chiaramente interpretabili: la scansione degli stalli del parcheggio, la partizione dei banchi per il mercato. Al fine di evitare l'interferenza tra il disegno della pavimentazione e i sistemi di segnalazioni delle due funzioni, il progetto stabilisce tre trame distinte con l'ausilio di materiali ben riconoscibili: una prima trama ordinatrice è realizzata in fasce in pietra, a marcare la sequenza degli stalli e le corsie di marcia; una seconda trama è segnata in terra tramite lame in ottone, inserite negli elementi della pavimentazione, a delimitare gli stalli mercatali; una terza tramite pavimentazione in laterizi, con giaciture orientate a evidenziare le differenti destinazioni d'uso del suolo. La demolizione dei cosiddetti "grattacieli" all'angolo tra le vie Elter e Capitano Chamonin libererà infine un'area che l'Amministrazione

intende destinare a spazio pubblico, dedicato alla eredità di quartiere operaio e del lavoro nell'acciaieria Cogne.

Il progetto prevede diverse funzioni, evidenziate tramite differenti tipologie di sistemazione superficiale: verde in vasche, per ospitare arbusti e alberi a basso-medio fusto; zone inerbite con ridotti apporti di terreno vegetale; aree pavimentate. È inoltre prevista un'area gioco attrezzata per bambini, aperta visivamente alle sedute circostanti. Le aree circostanti offrono una gamma articolata di luoghi di sosta e socializzazione.

## Conclusioni

Il progetto in corso sul Quartiere Cogne affronta il tema dello spazio pubblico a partire dalla interazione tra un'ampia pluralità di configurazioni spaziali, da quelle dell'abitare sociale (case a blocco, schiera e in linea) a quelli propriamente pubblici. Le figure idealtipiche della vita pubblica e sociale (la strada, la piazza, il giardino-parco urbano) sono in realtà articolate in una vasta gamma di istanze che la progettazione urbana inizia ad elaborare a partire dal XX secolo (Viganò 1999). Il progetto si dà come obiettivo una forma urbana aperta e plurale, capace di articolare una varietà di istanze che si confrontano e misurano con la realtà urbana e sociale peculiare di Aosta. La natura aperta di questi spazi si traduce in spazi di relazione e connessione sociale, le considerate strategie di interventi alla scala del quartiere e della città e alla scala puntuale.

Quello sinteticamente descritto è un progetto molto ambizioso, tuttora in corso di definizione. È sicuramente troppo presto per trarre conclusioni definitive da esso, ma al

tempo stesso è interessante osservare come la strategia sopra descritta abbia costruito, prima ancora che un risultato fisico sul territorio, un tavolo di confronto estremamente efficace nei dialoghi con l'Amministrazione pubblica e con i diversi attori coinvolti nella trasformazione. Il progetto del Masterplan del quartiere, inteso come strumento falsificabile, ha consentito di rendere enunciabili, oggettivabili e confrontabili alcune istanze che in assenza di tale strumento sarebbero probabilmente rimaste inesprese, rischiando di alimentare incomprensioni. ■

## Note

1 Il lavoro di ricerca progettuale qui descritto ha coinvolto: Mauro Berta, Luca Caneparo, Antonio De Rossi, Davide Rolfo, con Alessandro Di Renzo (Dipartimento di Architettura e Design - Dad, Politecnico di Torino).

2 Redatto in forma di Progetto di fattibilità tecnico-economica dallo studio aostano Atelier Projet, con la consulenza tecnico-scientifica del Dad del Politecnico di Torino.

## Riferimenti

Barbera F., De Rossi A. (2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.

Corrado F. (2021), *Urbano Montano. Verso nuove configurazioni e progetti di territorio*, Franco Angeli, Milano.

Mazzette A. (a cura di) (2013), *Pratiche sociali di città pubblica*, Laterza, Roma-Bari.

Spagnolo R. (2012), "La rigenerazione urbana come problema di ri-composizione architettonica", *Territorio*, vol. 63, 4, p. 77-79.

Verones S., Rinaldi A., Rebecchi S. (2014), *Retrofit e rigenerazione urbana. Il progetto EPOurban*, Edicom Edizioni, Roma.

Viganò P. (1999), *La città elementare*, Skira, Milano.



Fig. 3. Aosta: vista del Quartiere Cogne, 1930 ca. (fonte: Cartolina storica, Archivio Storico Regionale della Valle d'Aosta).

### Urbanistica e cultura: un rapporto antico e inscindibile

Vittorio Salmoni

Risale alla metà degli anni '80, quando, appena laureato, ero stato nominato Assessore alla Cultura del Comune di Ancona, la prima personale intuizione che la politica culturale e l'urbanistica concorressero allo sviluppo della città, con reciprocità, con grande potenza, con la stessa attenzione al progetto, alle visioni future, intrecciando strategie e strumenti attuativi. Per tre anni – e più – il mio posto in Giunta fu accanto a Giancarlo Mascino, indimenticabile Assessore all'Urbanistica di Ancona e Vicepresidente Nazionale dell'Inu, con cui la sintonia era assoluta, non solo per via dell'amicizia personale ma soprattutto per la condivisione dell'idea di città contemporanea che entrambi avevamo ereditato dai maestri, da Giuseppe Campos Venuti (autore degli ultimi due Prg della città) a Giorgio Fuà, da Ludovico Quaroni alla scuola dell'Istituto per lo studio dello sviluppo economico delle Marche (Issem) e degli economisti di Ancona. Di questa azione solidale fu testimone Bruno Zevi che, con la nota capacità di cogliere gli spunti emergenti nel Paese, dedicò la sua rubrica su *L'Espresso* del 25 agosto 1985 al progetto che, con unità di intenti, Mascino ed io affidammo a Ralph Erskine<sup>1</sup> per intervenire nella parte di città storica devastata dalla guerra e immaginare il futuro.

Da allora sono passati decenni durante i quali i due ambiti, cultura e urbanistica, hanno percorso strade parallele incontrandosi per poi separarsi e ritrovarsi ancora, a seconda che prevalessero indirizzi più marcatamente disciplinari e ortodossi o più aperti, interconnessi e multidisciplinari.

Non è questa la sede per ricordare la storia dell'evoluzione di questo complesso rapporto, che si è nutrito degli studi e delle esperienze di Richard Florida e Charles Landry, di Pierluigi Sacco, di Walter Santagata, Giacomo

Beccatini, Ezio Rullani (per citarne solo alcuni<sup>2</sup>) prima di trovare pieno riconoscimento quale motore di cambiamento, capace di generare nuovi scenari, di risolvere complessità di approccio ed elaborazione e di formare una compagine diffusa di studiosi ed esperti che, consapevoli della forza del formidabile nuovo strumento per il cambiamento della città che non si espande più ma che rielabora se stessa all'interno dei propri confini consolidati, la rigenerazione urbana<sup>3</sup>, hanno potuto finalmente attualizzare le strategie di sviluppo della città contemporanea in forma integrata e interdisciplinare, concretizzando in opere la premessa teorica:

La formazione di nuovi soggetti e l'attrazione dei talenti è divenuto sempre più un passaggio cruciale necessario alla costruzione di un campo di azione autonomo ed originale. Questa attrattività, che soltanto l'approccio interdisciplinare che la cultura garantisce, si è positivamente riflessa anche su luoghi apparentemente marginali o indifferenti al cambiamento, a mano a mano coinvolti, invece, in interventi di rigenerazione avanzata e sempre più specializzata. Non va, al contempo, dimenticato come la vivacità delle città sia sempre collegata alla sua capacità di farsi produttore di cultura, in un virtuoso rapporto di reciprocità, così come l'importanza di fare sistema, di creare network per scambiarsi competenze, aiutarsi, e imparare a vicenda. In questo senso, è esemplare l'azione del Network delle Città creative Unesco (Uccn) i cui elementi fondativi sono cooperazione e condivisione per uno sviluppo sostenibile delle città e dei territori, nel quadro dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.

In questo quadro le esperienze maturate, con progressione esponenziale, verso la totale integrazione dei due mondi mi avevano convinto, sin dal Congresso di Inu di Cagliari del

2016, che l'Istituto dovesse introiettare e farsi protagonista di questo processo.

Ho proposto quindi, in quella sede, di istituire una nuova Community, la ventesima, da denominare "Città creative e politiche culturali" accanto a quelle che già rappresentavano aree di ricerca e approfondimento di temi disciplinari tra le quali, per citarne solo alcune: Consumo di suolo e Rigenerazione, Sostenibilità ambientale, Spazio pubblico, Città accessibili, Ricerche e sperimentazioni nuovi standard.

A sostegno della proposta è stato determinante il costante impegno di Urbanpromo che – con la lungimiranza che da sempre lo contraddistingue – ha ospitato nelle ultime edizioni di "Progetto Paese" convegni e riflessioni dedicate al ruolo della "Cultura che rigenera", contribuendo così all'aumento del livello di conoscenza dei casi, dei temi e dei protagonisti, all'innalzamento della consapevolezza delle potenzialità in gioco, allo sviluppo delle relazioni.

Sono trascorsi alcuni anni prima che l'Istituto deliberasse, nel 2020, la ventesima Community, superando le perplessità di chi la riteneva fuori centro rispetto all'indirizzo culturale vigente e una contaminazione con ambienti troppo eterogenei che avrebbe rischiato di deviare l'attenzione dalle priorità, molte volte riaffermate, prima tra tutte la manutenzione della cassetta degli attrezzi.

Ma solo pochi mesi prima, nel 2019, la Direzione Generale MIC "Arte e Architettura Contemporanee" aveva compiuto un passo decisivo, sostituendo il suo Direttore e la denominazione in "Creatività Contemporanea" (DGCC) a suggellare l'acquisito ruolo trainante della cultura e della creatività nelle strategie di cambiamento del nostro Paese.

La Community presenta quindi con questo servizio, dopo essersi strutturata con

documenti prodotti dai tanti soggetti coinvolti (tutti protagonisti del dibattito culturale nazionale e internazionale) con tre importanti contributi che non potrebbero essere più diversi tra loro per approccio, comunicazione ed empatia, a rappresentare le polarità espressive e di contenuto che identificano lo spazio culturale in cui la Community agisce. Il primo è un saggio di Piero Alessandrini, rigoroso analista dell'economia contemporanea, realizzato per Ista - Istituto Adriano Olivetti di Ancona<sup>4</sup> che da decenni collabora con Inu per le strategie di sviluppo territoriale e locale ed ospita la sede di Inu Marche. Il secondo è un canto poetico dedicato alle città, composto da Francesca Merloni in occasione della sua nomina, nel 2017, a *Goodwill Ambassador* Unesco per le Città Creative. Il terzo racconta come l'arte performativa della danza possa divenire protagonista di processi di rigenerazione urbana in tre città europee, Atene, Bruxelles e Reggio Emilia, evidenziando valori e criticità, comparando similitudini e differenze, compiendo sintesi e allacciando relazioni, proponendo nuovi scenari, con un respiro e con una visione che difficilmente l'approccio disciplinare saprebbe cogliere. Le provenienze sono distanti, il percorso è convergente, l'approdo è comune. Si viaggia sulle pagine di questa rivista che ha deciso di farsi luogo privilegiato di questi incontri. ■

#### Note

1 Architetto svedese autore della Biblioteca di Stoccolma e del *Byker Wall*, intervento di architettura sociale partecipata a Newcastle.

2 Economisti della cultura creativa, con le loro opere hanno analizzato e prefigurato il passaggio dalla città industriale alla città creativa, dal distretto industriale al distretto culturale evoluto.

3 La rigenerazione urbana si può definire come "Processo attraverso cui si agisce sulla città per darle un aspetto nuovo e competitivo [...] un'attività mirante non solo ad una riqualificazione fisica, necessaria per rilanciare l'immagine urbana, a livello estetico, ma è affiancata da interventi di natura cultura-le, sociale, economica ed ambientale, finalizzati ad un incremento della qualità della vita, nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale e di partecipazione sociale. Gli eventi possono essere uno dei mezzi per attuare questo grande cambiamento" (Cugnetto 2007).

4 Scuola di economia fondata da Giorgio Fuà nel 1967 ad indirizzo prevalentemente aziendale, con ambiti di ricerca su macroeconomia e economia locale, intitolata a Olivetti, suo maestro e mentore.

#### Riferimenti

Cugnetto L. (2007), *Grandi eventi e nuovi simboli. Per un'immagine vincente di città*, Tesi di laurea II ciclo, Anno, 2007-08, Università degli Studi della Calabria, Relatore Gilda Catalano.

## I fondamentali dell'ISTAO: una breve ricognizione

Pietro Alessandrini

### Introduzione

Questo saggio si propone l'obiettivo di ripassare i fondamentali dell'impegno formativo che ha distinto l'Istituto Adriano Olivetti (ISTAO), dopo più di mezzo secolo di attività, e per verificare la sua attualità. Lo scopo è quello di chiarire non solo cosa sia stato l'ISTAO, ma soprattutto cosa possa ancora essere, oltre alla abusata etichetta ormai di moda di *business school*.

L'ISTAO è molto di più.

Un punto di riferimento importante è costituito dal volume redatto per il Cinquantesimo anniversario dell'ISTAO, nel quale numerosi collaboratori che si sono alternati negli anni hanno offerto la loro testimonianza. La caratteristica principale che si riscontra attraverso i decenni sono gli adattamenti progressivi che sono stati attuati per mettere a fuoco la vocazione formativa dell'Istituto. Vocazione che l'Istituto ha svolto non solo nella direzione principale dell'investimento in capitale umano, con particolare attenzione al fattore dell'imprenditorialità, ma anche nello studio delle caratteristiche del territorio di riferimento come contributo alla gestione dell'economia regionale. Da questo punto di vista l'ISTAO ha svolto la missione di agente di sviluppo territoriale, che ha vissuto al passo del tempo senza accumulare ritardi e scollamenti.

Per dare consapevolezza della sua peculiarità, ai nostri fini è opportuno organizzare questo saggio in tre parti distinte ma interrelate: valori identitari, capacità di adattamento, laboratorio a più voci.

### I valori identitari

Nell'atto costitutivo redatto nel 1967 dal fondatore Giorgio Fuà vengono richiamate le "lungimiranti intuizioni di Adriano Olivetti per quanto riguarda le responsabilità sociali dell'attività economica ed i rapporti tra industria e comunità". Si parla di responsabilità sociali, di industria e di comunità.

Con queste finalità estese, Olivetti e Fuà, a giusto titolo inseriti tra i padri fondatori dello sviluppo economico e sociale dell'Italia

nel secondo dopoguerra, ci hanno lasciato il compito di educare le nuove classi dirigenti ad avere una profonda sensibilità per le responsabilità sociali dell'impresa. Sono principi ribaditi nel volume di ISTAO "Una scuola imprenditoriale sul modello di Adriano Olivetti" del 1997. Si tratta dell'ultimo scritto pensato e organizzato da Fuà, per celebrare il trentennale della fondazione dell'Istituto. Anche se non riporta la sua firma, appare evidente la inconfondibile impronta del fondatore. In questo volume, che a prima vista appare dimesso, c'è il tipico minimalismo fuaiano, a partire dall'affermazione in premessa: "Nessuna pretesa da parte nostra di produrre un volume di gradevole lettura". A ben vedere la pubblicazione è un documento decisamente utile, che presenta una raccolta di documentazione scarna, ma dettagliata e intelligente.

Ciò che più interessa sono i messaggi essenziali riportati all'interno della presentazione. Attraverso poche frasi scolpite che lasciano il segno, in uno spazio di sole tre pagine viene delineato il grande disegno formativo dell'ISTAO, distillato in sei punti. Rappresenta l'eredità ideale trasmessa da Fuà. Viene stilizzato il metodo utilizzato, inteso come un "laboratorio di esperimenti innovativi", una "bottega artigiana" dove si può "apprendere producendo" e non solo "apprendere ascoltando lezioni".

Viene indicato, in primo luogo, il modello formativo di riferimento che è: l'"imprenditore civilmente e culturalmente impegnato, più precisamente l'imprenditore-leader che considera propria missione quella di formare, guidare, sviluppare un gruppo di persone facendole sentire partecipi di un'operazione creativa comune della quale essere tutte orgogliose". Un modello che Fuà ha verificato nelle sue esperienze giovanili a contatto con Adriano Olivetti ed Enrico Mattei.

Soprattutto, viene precisato in modo netto e chiaro l'obiettivo principale dell'Istituto: "far crescere la legione di coloro che si assumono la responsabilità di organizzare il lavoro proprio e altrui".

## Capacità di adattamento

Come sempre avviene, ogni disegno ideale viene sottoposto al vaglio critico della realizzabilità, le cui condizioni dipendono dal contesto storico di riferimento, che è inevitabilmente destinato ad evolversi. Negli oltre cinque decenni della sua attività, la gestione dell'ISTAO ha raccolto la sfida del tempo, mostrando la capacità di adattamento con la flessibilità tipica della piccola impresa innovativa. Senza trasformismi, perché i valori identitari sono rimasti gli stessi. Ma con spirito costruttivo, per mettere meglio a fuoco la sua missione formativa.

Nella vita di una persona, ogni passaggio di decennio è un momento di bilanci. Lo stesso si è verificato per l'ISTAO, che ad ogni giro di decennio ha prodotto una preziosa documentazione della sua attività, come si è già ricordato per il volume del trentennale. Sono resoconti dettagliati dei corsi di formazione, dei programmi, dei docenti, degli allievi, con l'aggiunta dei documenti di base relativi allo statuto, all'assetto organizzativo, ai collaboratori, ai soci, ai finanziatori, alle ricerche svolte, alle pubblicazioni. Una documentazione preziosa e impressionante, per la grande mole di attività che negli anni l'ISTAO ha saputo realizzare.

La prima importante svolta viene registrata nel documento del ventesimo anniversario (ISTAO 1988): "Fin dai primi anni di attività ci convinciamo che deve essere accentuata l'impostazione professionale (quindi non accademica) dell'istituto".

I cambiamenti iniziano a concretizzarsi già dopo i primi anni di attività, negli anni 1971-1974, quando l'ISTAO assume la denominazione definitiva di Istituto Adriano Olivetti di studi per la gestione dell'economia e delle

aziende. Viene ricordato che, a partire dal 1977, a dieci anni dalla fondazione, l'ISTAO offre un itinerario formativo unificato con l'obiettivo di formare un operatore "con visuale di 360 gradi ed una profonda sensibilità per le responsabilità sociali dell'impresa". La focalizzazione si rivolge soprattutto alla formazione eclettica, adatta per operare nelle piccole e medie imprese.

Sono gli anni in cui Giorgio Fuà assiste e certifica lo sviluppo endogeno delle Marche e delle altre regioni dell'area NEC (Nord-Est-Centro). Cambia opinione dopo avere proposto a fine anni Cinquanta l'intervento degli investimenti delle grandi imprese a partecipazione statale per mettere in moto lo sviluppo della regione e sollevarlo dalla prevalente occupazione agricola. Con ammirevole onestà intellettuale, Fuà riconosce che: "Senza un esplicito piano centrale si è realizzata, zona per zona, una mobilitazione del potenziale endogeno di imprenditoria, di lavoro, di risparmio ed una valorizzazione delle strutture materiali e sociali ereditate dalla storia, con risultati probabilmente migliori di quelli che si sarebbero potuti ottenere importando risorse e modelli dall'esterno" (Fuà e Zacchia 1983: 41).

Questa constatazione lo porta a coniare il decollo economico della regione con il termine di industrializzazione diffusa "senza fratture". In sintesi, i fattori propulsivi sono stati: la coesione tra economia, società e istituzioni locali; la vitalità imprenditoriale di tanti piccoli imprenditori; le economie di agglomerazione delle piccole imprese riunite di fatto a sistema nei distretti industriali; l'affermazione (contrariamente alle aspettative) delle piccole serie produttive; l'accumulazione finanziaria in loco, intermediata da

una pluralità di banche locali, storicamente radicate nella società regionale; il serbatoio di manodopera proveniente dall'agricoltura; l'affermazione di alcune imprese-leader medio-grandi. In contemporanea la vitalità dei sistemi di piccole imprese viene osservata e analizzata da Giacomo Becattini in Toscana e da Sebastiano Brusco in Emilia-Romagna, i quali diventano i due principali studiosi dei distretti industriali, che in quegli anni sono in piena ascesa.

Proprio la consapevolezza delle caratteristiche dello sviluppo endogeno, porta Fuà a ridisegnare l'itinerario formativo dell'ISTAO. Si rende subito conto della necessità di consolidare lo sviluppo autonomo dei sistemi di piccole imprese con un sostegno formativo mirato a favorire il ricambio generazionale con nuovi imprenditori più preparati, capaci di governare il rafforzamento organizzativo e tecnologico necessario per affrontare la competizione interna e internazionale.

In definitiva, sulla spinta del passaggio da un'economia agricola a un'economia industriale, l'ISTAO si è subito posizionato a favore delle esigenze delle piccole imprese dell'economia locale.

Se non si può dire che sia stato uno degli agenti che hanno favorito il decollo industriale della regione, essendo stato fondato nel 1967 a decollo avvenuto, si può attribuire all'ISTAO la lungimiranza di avere adattato il proprio percorso formativo a sostegno dello sviluppo sin dai primi anni '70.

Una prova evidente viene fornita dai dati raccolti per il convegno sullo sviluppo endogeno tenuto alla Università di Buenos Aires nel 1991, nel quale ho presentato il caso ISTAO, come esempio di uno strumento di sviluppo endogeno per paesi che sentono



Fig. 1-2. Da sinistra: Giorgio Fuà (1919-2000) economista e fondatore di ISTAO; sottoscrizione atto di fondazione ISTAO, Comune di Ancona 1967 (foto courtesy ISTAO).

la mancanza di un tessuto intermedio di piccole e medie imprese in grado di allentare la subordinazione al dominio delle grandi multinazionali (Alessandrini 1991).

La Tabella 1 presenta la distribuzione dell'occupazione degli allievi per settore di attività. È significativo notare come, con l'unificazione dei due corsi Gestione dell'economia e Gestione dell'impresa, il settore di occupazione degli allievi ISTAO si sia modificato nettamente.

Nel primo decennio di attività 1967-1977 gli allievi del corso di Economia hanno trovato lavoro principalmente come docenti universitari e non nella pubblica amministrazione. Questa tendenza si è attenuata con l'avvio di un secondo corso specialistico dedicato alla Gestione dell'impresa nel 1972. Infine si è progressivamente ridotta fino allo zero nell'ultimo triennio considerato con l'unificazione dei due corsi avvenuta nel 1977. Contestualmente è aumentata a oltre i quattro quinti la quota di allievi occupati nelle imprese e, in particolare, la metà di tutti gli allievi ha trovato occupazione nelle imprese produttive negli anni 1987-1990.

Questo mutamento di rotta è l'adattamento più significativo della storia dell'ISTAO. Possiamo sostenere che sia stato quello che meglio ha caratterizzato l'istituto come agente di sviluppo territoriale.

Nella Figura 3 è riportata la distribuzione geografica degli allievi nello stesso arco di tempo distinta per provenienza (abitazione originaria) e per destinazione (luogo di lavoro). Interessa rilevare che la maggiore quota di allievi proviene dalle Marche (più del 35%). Un terzo dei quali trova lavoro all'esterno della regione, esodo che almeno

in parte viene compensato da allievi di altre regioni che dopo l'ISTAO restano a lavorare nelle Marche. Negli anni considerati, il maggiore assorbimento occupazionale riguarda il Nord-Ovest, il NEC e, attratti dalla pubblica amministrazione, anche il Lazio. Buona parte sono allievi provenienti dal Mezzogiorno, la metà dei quali non rientra nella stessa area. Marginale è la quota di allievi stranieri, anche se l'estero presenta un saldo positivo in termini di attrazione netta.

Abbiamo già detto della documentazione offerta nell'occasione del trentesimo anniversario dell'ISTAO. In tema di capacità di adattamento è importante segnalare che nel 1995 è stato realizzato l'aggiornamento della struttura organizzativa per adeguarla alle esperienze che l'Istituto ha maturato e predisporla affinché l'ISTAO possa continuare bene il suo cammino dopo che sarà finita la gestione sotto la guida del fondatore. Per sua esplicita affermazione, Fuà si è preoccupato di riorganizzare l'Istituto per lasciarlo in mano ai suoi successori. Nello stesso tempo, come abbiamo già visto, ha colto l'occasione per trasmettere i principi di fondo della sua eredità intellettuale.

Il passaggio di consegne viene registrato nel volume del quarantesimo anniversario (ISTAO 2007), con il titolo "Una scuola imprenditoriale fondata da Giorgio Fuà", che ricorda giustamente il fondatore, deceduto nel settembre 2000. L'eredità non è facile da raccogliere non solo per il venir meno della leadership di Fuà, da tutti riconosciuto come imprenditore culturale. Ma soprattutto perché l'ISTAO nell'ultimo decennio, pur mantenendo inalterati i principi ed i metodi fondamentali della propria missione, va

incontro a considerevoli mutamenti.

Adattamenti resi necessari dal quadro esterno, su quattro livelli.

Il primo riguarda la perdita del contributo europeo, che provoca una sostanziale revisione delle forme di finanziamento. Il secondo riguarda le nuove esigenze di formazione, più orientate alla specializzazione. Il terzo è legato alla riforma della formazione universitaria, che ha portato alla differenziazione dei titoli di studio su due livelli e alla conseguente proliferazione dei master universitari. Si è trattato di notevoli mutamenti della formazione, più concorrenziale, più specialistica e più orientata al mercato. In questo ambito, l'ISTAO ha dovuto riposizionarsi, differenziando i corsi, chiedendo un contributo di partecipazione agli allievi, offrendo servizi remunerati di formazione e ricerca alle imprese, ampliando la schiera di soci sostenitori.

Una rilevazione istruttiva, anche se sintetica, degli effetti sull'ISTAO viene offerta dalla Figura 4, che ripropone lo stesso grafico della distribuzione geografica degli allievi della Figura 3, aggiornato al 2016. Viene analizzato l'insieme di 50 anni di allievi. Risulta evidente che la proliferazione di corsi master su tutto il territorio nazionale ha polarizzato il flusso di provenienza degli allievi sulla regione Marche. Rispetto ai primi venti anni della Figura 3 si è passati dal 35% a circa il 53% di allievi marchigiani. Contestualmente è aumentato il deflusso occupazionale dalle Marche, perché solo poco più della metà ha trovato sbocco occupazionale nella regione. Si mantiene forte l'attrazione occupazionale degli allievi verso le regioni del Nord-Ovest e del NEC. Relativamente meno importante è il Lazio, coerentemente con il ridotto orientamento formativo verso la pubblica amministrazione. Più rilevante è l'attrazione verso l'estero. Viene infine confermata l'emigrazione occupazionale netta degli allievi di provenienza meridionale.

Infine il quarto livello degli adattamenti è legato al mutato contesto economico italiano e regionale nel secondo decennio del nuovo secolo. Dall'iniziale 'miracolo economico' si è passati alla diffusa preoccupazione del declino. La sensazione condivisa è che la spinta propulsiva dei fattori che hanno favorito lo sviluppo endogeno si sia allentata. Hanno contribuito cause esterne, a partire dalla crisi finanziaria mondiale, fino alla crisi europea di debito pubblico. Si sono così succeduti i freni dell'austerità fiscale, della crisi creditizia, infine della deflazione. In definitiva la crisi sistemica ha messo in discussione

Courses	ECONOMIA		IMPRESA	ECONOMIA E IMPRESA			Totale
	67-72	72-77		77-82	82-87	87-90	
Years	67-72	72-77	72-77	77-82	82-87	87-90	Totale
Non financial firms	5.8	7.8	32.7	17.5	31.6	50.4	28.4
Financial firms	11.5	1.6	10.9	17.5	19.7	6.0	11.8
Services to firms	9.6	7.8	25.5	18.6	14.5	27.1	18.3
Total	➡ 26.9	17.2	69.1	53.6	65.8	➡ 83.5	58.5
Public administration	➡ 11.5	7.8	5.5	6.2	3.4	➡ 0.8	4.8
Teachers	➡ 36.5	45.3	10.9	15.5	8.5	➡ 0.0	15.3
Research	11.5	21.9	5.5	18.6	17.9	10.5	14.7
Not available	13.5	7.8	9.1	6.2	4.3	5.3	6.8
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Tab. 1. Occupazione degli allievi ISTAO per settori di attività (distribuzione %) (fonte: elaborazione dati ISTAO).

i vecchi modelli di sviluppo.

Come sempre avviene le crisi hanno effetti selettivi che penalizzano maggiormente le aree, le imprese, gli occupati più deboli. L'economia delle Marche, che già a partire dagli inizi del nuovo secolo aveva mostrato chiari segnali di perdita di slancio e di perdita di centralità territoriale del suo motore di sviluppo (Alessandrini 2004), ha subito un impatto negativo superiore alla media italiana e alle altre regioni del NEC. Sono anche emersi segnali di erosione della coesione sociale e della qualità della vita.

L'esigenza di contenere e successivamente superare la crisi ha imposto di ricomporre il modello di sviluppo marchigiano (Alessandrini 2014), intervenendo sulla necessità di puntare su altri motori di sviluppo, senza per questo rinunciare all'industria manifatturiera, e sull'esigenza di sciogliere il nodo dei ritardi infrastrutturali, sia materiali (vie di comunicazione) che immateriali (reti digitali). Mentre in passato poteva essere sufficiente assecondare lo sviluppo delle Pmi, limitando gli interventi formativi a preparare il ricambio generale con imprenditori più preparati a livello della gestione delle imprese e dell'economia. Nella realtà più complessa e meno stabile degli ultimi anni, occorrono interventi mirati a contenere le fragilità delle Pmi e a spingerle a compiere salti tecnologici e organizzativi. Non è più tempo di sviluppo autonomo, spontaneo, si richiede di passare a uno sviluppo gestito con interventi pubblici volti a rimuovere i ritardi strutturali di sistema, che pesano sulla competitività delle imprese.

Ben consapevole di queste nuove esigenze, l'ISTAO nell'ultimo decennio ha ancora una volta adattato la sua attività. Va riconosciuto il grande merito dei presidenti che si sono succeduti a Fuà: Sabino Cassese, Paolo Pettenati, Adolfo Guzzini, Andrea Merloni e, da ultimo, Pietro Marcolini. Riconoscimento che va esteso a Valeriano Balloni, l'allievo di Fuà che con ineguagliabile passione più si è identificato nella missione dell'ISTAO, e di tutto il personale, che ha dato continuità operativa ai suoi valori.

A livello formativo, sono stati aperti nuovi corsi. Il corso tradizionale in Strategia e *management* di impresa è rimasto fino a giungere nel 2022 alla 55ma edizione. Viene così confermato l'impegno a rispettare il percorso originario, valorizzando i frutti dell'esperienza acquisita nei decenni. Nello stesso tempo si è data risposta alle diversificate esigenze formative, che richiedono una preparazione finalizzata.

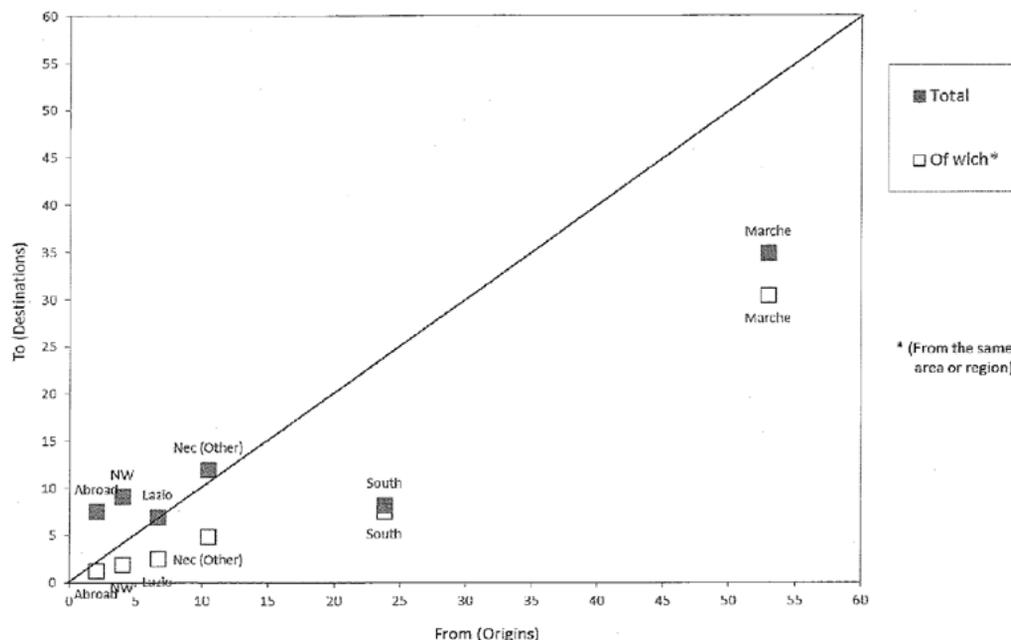


Fig. 3. Provenienza e destinazione (sede azienda) allievi ISTAO 1967-1991 (distribuzione %) (fonte: elaborazione dati ISTAO).

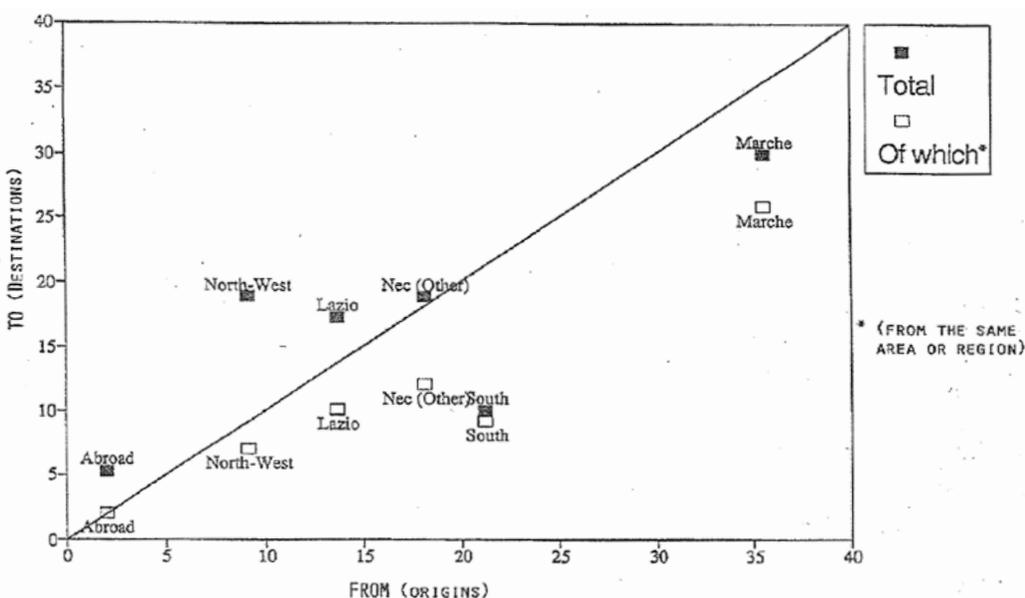


Fig. 4. Provenienza e destinazione (azienda) degli allievi ISTAO 1967-2016 (distribuzione %) (fonte: elaborazione dati ISTAO, a cura di Cristiana Di Bari).

Per evitare una lunga elencazione dell'estesa gamma di nuove attività, viene in soccorso il documento ISTAO 2016-2020 Cinque anni di attività, al quale si rinvia. I nuovi settori formativi riguardano la specializzazione in *Data science* per l'impresa, la Scuola di *governance* per lo sviluppo a base culturale. In più, si è cercato di soddisfare le richieste di formazione specialistica e a domanda per gli addetti ai lavori, dei dirigenti d'impresa in generale e in campo socio-sanitario in particolare. Sono corsi che si avvalgono delle tecniche più avanzate di formazione flessibili nel tempo (a part-time) e nelle modalità di collegamento (on-line). In queste nuove sfide, particolare rilievo

assume la lungimirante istituzione della sezione Città e territorio, curata da Vittorio Salmoni. È importante perché ha ampliato il patrimonio ISTAO con l'acquisizione, in collaborazione con l'Inu Marche, delle competenze professionali su temi e problematiche di tipo urbanistico, che sono strettamente interdisciplinari per migliorare la conoscenza delle potenzialità e dei vincoli dello sviluppo economico-sociale locale. Va a vantaggio sia delle imprese sia delle istituzioni. Ed è stata un'azione lungimirante perché ha anticipato già dal 2005 le esigenze di rigenerazione urbana che sono via via diventate più stringenti nel periodo successivo, a maggior ragione in seguito agli interventi di ricostruzione,

ripopolamento e rinascita economica dell'estesa area colpita dal terremoto del 2016.

La sezione Città e territorio ha operato su specifici interventi di assistenza urbanistica alla scala locale. Ma in particolare ha aperto un nuovo percorso formativo di Rigenerazione urbana consapevole (Rus), giunto nel 2022 alla quinta edizione. L'obiettivo è quello di offrire: "occasioni di approfondimento delle conoscenze e specializzazione su tematiche connesse alla gestione di processi di rigenerazione urbana, entro contesti contrassegnati dalla coesistenza di problematiche ordinarie/strutturali ed elementi di sopravvenuta complessità di origine esterna" (ISTAO 2022).

L'impronta identitaria dell'ISTAO risulta evidente nel metodo che, oltre alle attività seminariali, adotta attività in forma di laboratorio. Viene così rinnovato il concetto fuaiano di bottega artigianale.

### Laboratorio a più voci

Nonostante i necessari cambiamenti per adattare la struttura e gli strumenti alle grandi trasformazioni strutturali avvenute nel mezzo secolo di vita dell'ISTAO, la sua caratteristica distintiva che è rimasta immutata e che deve essere mantenuta come identità originale: è il laboratorio di formazione a più voci. Un laboratorio nel quale tutti sono impegnati nel lavoro di trasmettere gli uni e di assimilare gli altri l'insieme di idee, conoscenze, esperienze e competenze.

Nell'interscambio tutti sono allievi e docenti nello stesso tempo. Missione e metodo che Fuà ha trasmesso ai suoi allievi sia accademici sia dell'ISTAO, con un approccio eclettico che non esclude le specializzazioni, ma ne valorizza le complementarità. Complementarità tra i mondi che hanno sostenuto e sostengono finanziariamente l'Istituto: il settore pubblico (Regione e Ue), il mondo accademico (le quattro università marchigiane), il mondo delle imprese (associazioni di categoria e singole imprese). Tutti con pari dignità.

Nella nostra piccola regione policentrica, il laboratorio ISTAO rappresenta un luogo di incontro e convivenza unico, difficile da realizzare già all'interno dei singoli mondi di riferimento. Chi investe nell'ISTAO assume la consapevolezza di contribuire a diffondere l'imprenditorialità virtuosa, favorire il ricambio generazionale e l'orgoglio di collaborare in modo lungimirante allo sviluppo economico e sociale del nostro territorio, avendo superato la miopia degli interessi di parte e il conseguente isolamento della periferizzazione.

### Conclusioni

Per concludere il problema che resta aperto da sottoporre a costante attenzione è come diffondere l'imprenditorialità virtuosa, che fa parte dell'obiettivo etico identitario della formazione ISTAO, per evitare che resti una caratteristica isolata. Su questo fronte l'insegnamento di Fuà è duplice.

In primo luogo, si deve investire nelle persone. Che devono essere selezionate sulla base delle potenzialità (capacità, correttezza, disponibilità), allenate all'autodeterminazione, incoraggiate a saper cogliere le opportunità, infine valutate sulla capacità di ripagare la fiducia ricevuta attraverso la verifica sul campo. Questo è un compito che richiama le responsabilità della famiglia, della scuola, dell'Università, oltre a quella specifica delle istituzioni formative come l'ISTAO. Responsabilità che si estende anche alle imprese, che debbono saper riconoscere le potenzialità del proprio capitale umano e farle emergere con vantaggio reciproco dell'individuo e dell'impresa.

In secondo luogo, si deve creare un ponte di collegamento tra le conoscenze, ossia il sapere appreso a lezione, e le competenze, ossia il saper fare appreso nelle imprese. La ricognizione degli affinamenti progressivi compiuti nel tempo ci ha mostrato che l'ISTAO, come laboratorio a più voci, ha mantenuto la sua vocazione di luogo di incontro tra chi sa offrire conoscenze e chi sa offrire competenze. Viene in soccorso la metafora di Becattini su "Formiche e mirmecologi", che dà il titolo al suo contributo al volume in onore di Fuà (Gruppo di Ancona 1999). Becattini paragona gli economisti ai mirmecologi e gli imprenditori alle formiche. I mirmecologi non possono fare altro che studiare i complessi movimenti delle formiche osservandole dall'esterno. Meglio sarebbe se riuscissero a decifrare il 'formichese', il linguaggio che le formiche usano per comunicare, decidere, organizzare le loro attività. Lo stesso vale per gli economisti che capirebbero meglio gli imprenditori e le imprese se si calassero nella realtà del loro linguaggio.

Ritengo che questa metafora becattiniana sia particolarmente adatta alla missione dell'ISTAO, che è stato e dovrà continuare ad essere il luogo di formazione nel quale si insegna il 'formichese' non solo agli economisti, ma agli scienziati sociali, agli urbanisti fino agli stessi imprenditori, che imparino a comunicare e a collaborare tra loro. Infine, non vanno dimenticati i governanti e le istituzioni, che hanno la responsabilità di adottare politiche e interventi con un linguaggio comprensibile. Meglio il formichese del burocrate. ■

### Riferimenti

Alessandrini P. (1991), *Training experiences for small and medium-sized enterprises*, in *Cooperation between Universities and Small and Medium-sized Enterprises*, Project Columbus, Buenos Aires, 7 novembre.

Alessandrini P. (2004), "Vecchi e nuovi problemi dello sviluppo marchigiano. Dal decollo alla perdita di slancio e di centralità", *Economia Marche*, aprile.

Alessandrini P. (2014), *Marche +20. Sviluppo nuovo senza fratture*, Regione Marche.

Becattini G. (1999), "Formiche e mirmecologi. A proposito di classificazioni e autotrasformazioni dell'attività produttiva", in Gruppo di Ancona (a cura di), *Trasformazioni dell'economia e della società italiana, Studi e ricerche in onore di Giorgio Fuà*, Il Mulino, Bologna, p. 129-137.

Fuà G., Zacchia C. (a cura di) (1983), *Industrializzazione senza fratture*, il Mulino, Bologna

Gruppo di Ancona (a cura di), (1999), *Trasformazioni dell'economia e della società italiana, Studi e ricerche in onore di Giorgio Fuà*, Il Mulino, Bologna.

ISTAO (1988), *Struttura ed attività 1967-1988*, ISTAO, Ancona, maggio.

ISTAO (1997), *Una scuola imprenditoriale sul modello Adriano Olivetti*, il Mulino, Bologna.

ISTAO (2007), *Una scuola imprenditoriale fondata da Giorgio Fuà 1967-2007*, ISTAO-Regione Marche, Ancona.

## Il mio canto libero

Maria Francesca Merloni

Siamo noi la città.

Cominciava con queste parole il mio ringraziamento all'Unesco per la nomina a *Goodwill Ambassador for Creative Cities*, il 4 ottobre 2017. E, successivamente, cominciava così il saluto al Presidente Mattarella in apertura della XIII Conferenza Unesco 2019, che ha riflettuto sulla Città Antifragile.

È il 'credo' che anima il mio impegno e percorso attraverso i molteplici significati che l'energia delle città mi rivela attraverso la loro forma.

È un pensiero fluido, che origina dalla questione, primaria, se sia questo l'unico modo di vivere, di organizzare le nostre anime in convivenza. Se sia questo – o possiamo sperimentare altro – il modo di custodire al meglio l'Umano.

Che senso hanno le città se non essere le città degli uomini, le città per gli uomini.

Siamo lo scrigno. Ma anche l'altra strada, quella mai traversata. Siamo ciò che le facciate nascondono.

E cercando il 'non ancora espresso e sperimentato' possiamo aprire le porte della città, anzi diventarne noi porte di Bellezza.

È di Bellezza che abbiamo bisogno.

Qualunque, a ciascuno, ma adesso.

Il mio canto libero.

Le città le vedi dall'alto, a volo d'uccello – pettirosso con il sangue nel petto – quando il sole batte sulle facciate a sud del tempo e noi in alto a dire le cose.

Le città le intuisci da lontano, senza perderti in giri, le auto dall'alto si sfiorano e incrociano in tragitti assegnati, come formiche. Le fabbriche operose. Le cascate. Le anse dei fiumi. I campi offrono colore e coltivazione, in disegno geometrico e maggesi.

Come in Cielo così in Terra.

Solo dall'alto e in libertà si può cantare il disegno perfetto, che ha ragione di essere, poi impresso in dedali e vicoli, agglomerati e spazi, ad ospitare vite, orientare intelligenze e anime. Comportamenti. Civiltà.

Come in Cielo così in Terra.

Il codice della Terra è stabilito nel Cielo, la Terra è evidente dal Cielo.

L'Armonia del Cielo è quasi – o dovrebbe – per grazia, essere tracciata in Terra in rispetto, in obbedienza.

Felice la terra in cui la notte gronda nel giorno, e splende in luce.

Così facile.

L'impresso in terra si riflette in evidenza, l'armonia, l'assenza di Bellezza – o la sua

prepotente straordinaria possenza – si leggono e producono effetti.

Lo sguardo imprime forma alla materia, bellezza e libertà nel tratto favoriscono e generano nuove direzioni per l'umano, mentre segni o luoghi privi di speranza e confusi recano confusione nei comportamenti e nelle anime.

L'assenza di direzione, o armonia, in terra è evidente dal cielo.

La libertà di pensiero si traccia in scritte.

Le città puoi vederle solo dall'alto. Renderle possibili in auspici e custodia.

Ma come possiamo noi cantare?

O rappresentare gli splendidi inferni?

Che senso ha oggi parlare di città, di luoghi scrigno, di protezione dell'umano?

In un attimo il cielo è di fuoco, "Padre, non vedi che brucio?"

Dall'alto cumuli, ogni creazione esplose in inquietudini e brame.

Vie percorse alla cieca, di sera, senza sapere nulla, senza parlare: in fiamme su umani fogli di carta le promesse della storia. Non altrove, ma qui, in terra e davvero, all'unisono si muore ed ogni sogno va in frantumi.

Arde lo spettacolo senza compassione, che incessantemente inonda e aggiorna i nostri spiriti ormai inermi in comprensione, perché increduli e sopraffatti, colmi e incapaci di sopportare ciò che viene compiuto per immagini alla nostra immagine. Al nostro vero Volto.

Il canto della città si infrange, le sue molte storie e stratificazioni formeranno l'ennesima, che anni e spiriti a venire decifreranno. O cercheranno di studiare, senza mai dar conto. Ecco le interazioni, che da infinitesime distanze interiori ci parlano. Ecco uomini come noi, creature, che da lì e da non distante ci chiamano.

Ecco noi, capaci di guardare e sentire, ma confusi in espressione, troppo deboli.

Un cuore che batte, un cuore che batte ancora e che piange.

Per ogni lacrima un sorriso, rosse gocce di pietà a vestire l'insulto. Ogni compassione che ancora sentiamo, che non ci strappa dalla possibilità di essere Umani, è il nostro canto. Libero, grato, inutile.

Felice il mondo in cui la notte trabocca ancora nel giorno e gronda di altra luce.

Avanziamo in quest'acqua, fino alle ginocchia. ■



Fig. 1. Maria Francesca Merloni durante l'intervento al XII Meeting annuale Uccn, Krakow (PL), 2018 (foto di Vittorio Salmoni).

## La danza nello spazio urbano

Gigi Cristoforetti

MicroDanze è un progetto internazionale che esplora differenti modalità di fruizione della danza, incrociando luoghi e linguaggi differenti. Ideato e coordinato dalla Fondazione Nazionale della Danza/Aterballetto di Reggio Emilia in collaborazione con Palazzo Magnani (Reggio Emilia), e in partenariato con *Les Halles de Schaerbeek* (Bruxelles) e la *Greek National Opera* di Atene, disegna un percorso a tappe in cui 21 (o una parte di esse) *performance* firmate da alcuni dei più significativi coreografi contemporanei, si snodano tra luoghi istituzionali e spazi pubblici delle tre città coinvolte, e poi di molte altre.

Si tratta di brevi *performance*, destinate a occupare pochi metri quadri; coreografie non frontali e non rigide, ma permeabili al contesto spaziale, capaci di dialogare con universi disciplinari e di immergersi in dimensioni sociali, urbanistiche e monumentali delle nostre città. Un progetto che sfugge alla dinamica di palcoscenico, per trovare un dialogo e iscriversi in un paesaggio spaziale estremamente variabile. Ciò che abbiamo sperimentato, con risultati spesso sorprendenti, sempre affascinanti, è la capacità (ma direi anche la necessità) di questo progetto di adattarsi e aggrapparsi a situazioni differenti, articolandosi secondo l'obiettivo.

MicroDanze è il cuore di *An Ideal City*, progetto cofinanziato dal programma *Creative Europe* dell'Unione europea, che ha un doppio obiettivo: la ricerca di una relazione diretta e immediata tra la danza e il suo pubblico (al di fuori dei luoghi deputati); la proposta di un'esperienza dinamica e fluida della città da parte degli abitanti.

La prima esperienza è stata quella del debutto, nell'ottobre del 2021, in tre luoghi celebri di Atene. Il Museo dell'Acropolis, l'EMST Museum di arte contemporanea e lo Stavros Niarchos Center disegnato da Renzo Piano. Il dialogo tra il corpo/vivente e il corpo/statua nella Galleria Arcaica del Museo dell'Acropoli ha generato una fibrillazione tra ciò che immaginiamo immobile e in movimento, antico e contemporaneo, effimero ed eterno.

Ecco la prima scoperta: la stessa esperienza visiva che in un teatro rischia di scorrere tra le dita, accostandosi ad altre opere d'arte si scolpisce, si iscrive e prende una forza straordinaria. E anche sulle terrazze dell'EMST (Figg. 1-2), con la città bianca sullo sfondo, o nel paesaggio ultra contemporaneo della cittadella culturale concepita da Piano, le opere danzate trovano modo di abitare diversamente il nostro immaginario. Come fossero la strofa di una canzone, si legano a un determinato contesto, contribuendo a ri-percepirlo. In quell'istante e in seguito.

Infatti, come ci ha fatto osservare Vittorio Salmoni, se parliamo di paesaggi urbani, o di luoghi soggetti a trasformazione e rigenerazione, la *performance* supera una buona parte del proprio carattere effimero.

La seconda tappa di questo progetto si è svolta a Bruxelles. Sapendo che poi avremmo affrontato anche la dimensione urbana, le MicroDanze hanno inizialmente abitato una magnifica *Les Halles de Schaerbeek* (ex mercato di inizio '900). Qui l'esperienza del pubblico si è concentrata e drammatizzata, in un flusso continuo di pareti mobili e sipari che scorrevano o si alzavano. Il pubblico era rinchiuso in spazi claustrofobici per poi allargare la visione e il respiro. Lo spettatore si è trovato o addossato ad una MicroDanza, o improvvisamente incerto su dove rivolgere lo sguardo, nella costante oscurità che permeava lo spazio. Straordinaria sperimentazione sul rapporto tra micro e macro, e su una prossimità che costruisce e decostruisce continuamente lo spazio.

Dopo questi due fondamentali momenti, è iniziato un nuovo processo creativo e di pensiero, guidato dalla curatrice e ricercatrice di arte pubblica Costanza Meli, in collaborazione con due colleghe responsabili per le tappe a Bruxelles ed Atene, Pauline de La Boulaye, e Nadja Argyropoulou.

Alcune delle MicroDanze sono state al centro di un processo di *reenactment*: una trasposizione delle versioni originali per giovani danzatori e spazi pubblici finalizzata alla realizzazione di una versione urbana che

sappia interpretare lo spirito e le caratteristiche delle tre città coinvolte. Il risultato è un progetto che vagabonda creativamente tra contesti diversissimi tra loro – centri storici, aree industriali, spazi residuali, luoghi simbolo delle città – definendo palcoscenici inusuali e creando occasioni di incontro con il pubblico radicalmente nuove. Filo conduttore dei tre esperimenti è la ricerca sulla danza come forma dell'abitare, in relazione con le pratiche artistiche contemporanee che si radicano nel territorio. La relazione micro/macro instaurata dal confronto con lo spazio urbano è la stessa che articola lo spazio concettuale della coreografia e lo spazio vissuto, così come la dialettica io/l'altro, attivata dalla trasmissione delle coreografie ai danzatori in formazione che si fanno mediatori di un'esperienza inedita. Lo sguardo binario che lega spettatore-opera diventa una triangolazione performer-spettatore-paesaggio urbano. Alla memoria del corpo nel *reenactment* si aggiunge la memoria non vissuta di un altro autore e di un'altra *performance*, la memoria reale del danzatore interferisce con quella mai esperita, ma inclusa nella nuova versione in atto (Meli 2022).

Il debutto di questo nuovo e affascinante percorso si è svolto a Bruxelles, in un quartiere che sta completando la propria rigenerazione: *Tour et Taxis*. Luogo industriale e scalo commerciale lungo il Canale di Bruxelles, dopo essere stato abbandonato aveva offerto casa ad artisti e a circensi alla ricerca dell'autogestione in alcuni spazi verdi, mentre la ex *Gare Maritime* diventava un esempio di rigenerazione urbana. Il percorso delle MicroDanze in versione *urban setting*, interpretate da giovani di varia provenienza, ha preso il via proprio all'estremo dell'area verde, attraversando una zona che è tutt'ora *terrain vague* irrisolto, per entrare proprio nella *Gare Maritime*. Attraversandola come in una visita guidata tra ciò che era e ciò che sarà, tra abbandono e riuso.

Ancora più ambizioso il progetto di Costanza Meli per la seconda tappa di queste MicroDanze in versione urbana.

Le otto MicroDanze sono inserite a Reggio Emilia in un percorso che congiunge simbolicamente e concretamente il centro storico della città con la nuova zona di sviluppo e riqualificazione urbana del Parco Innovazione, ex area industriale delle Officine Meccaniche Reggiane. Il percorso si snoda su un asse che consente l'attraversamento pedonale della città e la fruizione delle *performance* in un arco temporale di circa due ore e in un viaggio di riscoperta e riformulazione

del patrimonio storico artistico e sociale di Reggio Emilia, tra passato e presente. Una presentazione diffusa in città, a disposizione del pubblico occasionale, che si imbatte nelle *performance*, ma anche di chi sceglie di seguire il percorso e scoprire le otto coreografie abbinata a luoghi di particolare rilevanza sociale, storica o urbanistica.

Il progetto coniuga i linguaggi della danza e dell'arte pubblica per elaborare un ideale di città inclusiva, sperimentale, dinamica: una città che partecipa mettendo in relazione le diverse energie che la compongono per un obiettivo comune. La città non è ideale, è reale e presente e si costruisce anche nello scambio di conoscenze ed esperienze da parte di chi intende lo spazio collettivo come bene comune. Per questo motivo, *MicroDanze - Urban setting - Reggio Emilia* ha scelto di creare un network di collaborazioni tra partner istituzionali, associazioni e attori locali che a diverso titolo animano la vita sociale e culturale della città. Il progetto, nella sua versione urbana, realizza dunque il *reenactment* delle *MicroDanze* coinvolgendo realtà locali, tra cui Agora Coaching Project, il collettivo Danza XL, il Conservatorio Peri-Merulo, la sartoria sociale Cucire per Ricucire; la falegnameria sociale SemiLiberi realizzata all'interno del carcere dalla Cooperativa L'Ovile e il Comitato dei Cittadini di via Roma, nella realizzazione di parti essenziali della scenografia e della coreografia delle *performance*, nonché nella fruizione degli eventi e del patrimonio culturale della città (Meli 2022).

*MicroDanze* è dunque la nostra fuga dagli spazi canonici di rappresentazione, è la ricerca di un nuovo incontro con lo spettatore, che diviene visitatore (e magari spettatore non lo è mai stato). Ma è facile capire che si tratta soprattutto dell'appassionata ricerca di luoghi che siano essi stessi portatori di senso, di storia, o di futuro. Luoghi con i quali dialogare o litigare. Spazi per ispirarci, o per trasfondervi un'aura differente. Abbiamo capito che una *performance* è sostanzialmente neutra e immutabile solo passando da un teatro all'altro, e che gli spazi urbani non si trasformano solo negli anni, ma anche nel volgere di una serata, se vengono attraversati da un gesto pieno di senso, di bellezza, di interrogativi.

Scoperta che ci fa uscire dalla stanza dei giochi e ci costringe a inglobare nei processi creativi l'imperfezione e il disagio, oppure una bellezza che magari attraversa i secoli, ci precede e supera. Ma ciò che ci attrae in particolare è la possibilità di offrire il nostro contributo ai processi di rigenerazione urbana.



Le immagini delle nostre *performance* nel parco dell'innovazione a Reggio Emilia sono la fotografia di come cantiere e risultato finale trascolorano legati nello stesso processo, e di quanto possiamo contribuire all'esperienza che il cittadino ha della propria città, alla percezione di centro e di periferia, di bello e di brutto, di passato e futuro.

Sintetizzando: estendendo la gamma degli spazi che la danza può abitare, estendiamo anche il perimetro della 'città ideale', e frantumiamo alcune barriere.

E c'è un'esperienza unica e originale di questo progetto che ci piacerebbe impiantare anche altrove. Attraverso un processo tipico del mondo dell'arte (ma anche del cinema), le MicroDanze in versione urbana sono state passate dai nostri interpreti stabili a dei giovani in formazione. Atene, Bruxelles e Reggio Emilia hanno impegnato i propri ragazzi, allievi di danza, per abitare i propri luoghi. E questo processo è ripetibile ovunque. *Reenactement? Remake?* L'importante è comprendere ciò che volevamo fare. E cioè guardare a spazi estremi, a volte iconici, a volte marginali, per leggerli e accompagnarne una nuova percezione; costruendo operazioni tanto attente al contesto quanto ai soggetti impegnati e coinvolti a vario titolo.

Grazie a questo approccio le immagini che restano di questo progetto si consolidano in una sorta di graffito permanente, sovrapposto a muri o prospettive urbane. Quando

torneremo (noi, visitatori di questa nuova/vecchia Reggio Emilia, dai contorni ancora sfumati) sul prato davanti al capannone 18, avremo la nostra *madeleine*. Si ricomporrà l'immagine dei ragazzi sui barili (Fig. 4), risentiremo l'allegretto di Beethoven.

E pensare che la matrice è quella stessa *performance* che abbiamo visto nella sala Arcaica del Museo dell'Acropoli. ■

#### Riferimenti

Meli C. (2022), *An Ideal City. Danza e arte pubblica*, Comunicato stampa Fondazione Nazionale della Danza/Aterballetto [https://eventi.comune.re.it/wp-content/uploads/2022/06/2022\_An-Ideal-City-Le-MicroDanze-2022-Comunicato-stampa.pdf].

Nella pagina precedente, dall'alto:

Fig. 1. GNO Ballet with FND\_Aterballetto - MicroDanze - Inside, coreografie di Norge Cedeno Raffo, Athens EMST Museum (foto di Valeria Isaeva).

Fig. 2. GNO Ballet with FND\_Aterballetto - MicroDanze - bodies. ever.stitches, coreografie di Cecilia Bengoela, Athens Emst museum (foto di Valeria Isaeva).

Fig. 3. FND\_Aterballetto - Strôma, coreografie di Giovanni Insaudo (foto di Davide Sabattini).



Fig. 4. FND\_Aterballetto - MicroDanze - Eppure si muove, coreografie di Francesca Lattuada (foto di Davide Sabattini).

### Venezia accessibile tra sperimentazioni ed eccezioni

Valeria Tatano, Rosaria Revellini

Venezia è una città piena di meraviglie, soprattutto quando ci si allontana dalle zone più frequentate alla ricerca di luoghi e atmosfere meno noti come quelli che hanno saputo descrivere autori come Henry James nel *Carteggio Aspern*, o Joseph Brodsky in *Fondamenta degli incurabili*.

Questa Venezia poco conosciuta ha diverse sorprese in serbo per chi sappia osservarla con attenzione e tra queste vi è l'incredibile livello di accessibilità inclusiva che ha raggiunto negli anni, a fronte di una condizione morfologica che la rende in realtà difficile da vivere, se non impossibile, per le persone con disabilità motoria.

Composta da 129 isole collegate da più di 450 ponti, è una città in cui gli spostamenti avvengono soprattutto a piedi, dal momento che il servizio pubblico di navigazione non riesce a collegare tutte le zone e non esiste un corrispettivo dell'automobile privata che consenta alle persone la stessa autonomia di movimento.

A causa della sua singolarità, che vede alternarsi lunghi percorsi piani interrotti da ponti gradonati, risulta poco accessibile per le persone che presentano problemi di disabilità motoria, per anziani, genitori con passeggini e carrozzine, oltre che per tutti coloro che movimentano piccoli carichi su ruote, come corrieri, portalettere e turisti con trolley. I ponti che collegano le isole rappresentano un ostacolo alla mobilità, ma anche una limitazione per gli anziani a causa delle elevate pendenze e dei gradini che possono risultare scivolosi.

La condizione di partenza è quindi caratterizzata da un'ampia presenza di barriere architettoniche che si trovano all'interno di uno dei patrimoni culturali più ricchi al mondo, sul quale l'interesse mediatico è sempre acceso, e su cui vigilano con attenzione e

rigore i tecnici della Soprintendenza.

In questo sfondo già affollato di difficoltà ci sono altri tre elementi da considerare. Il primo è la monocultura turistica che contraddistingue la città; il secondo è l'operazione di 'tassidermia urbana' cui sono sottoposti i luoghi decretati Patrimonio dell'Unesco che finiscono con l'essere 'imbalsamati' nel tentativo di tutelarli da ogni rischio, ma in realtà da ogni cambiamento<sup>1</sup>.

Il terzo, infine, è la lenta ma inesorabile discesa del numero di residenti a fronte dell'innalzamento dell'età media<sup>2</sup>.

Eppure, questa realtà turistica, che ospita pochi residenti e in gran parte anziani, negli ultimi trent'anni ha lavorato moltissimo per

l'accessibilità urbana attraverso un percorso non ancora concluso che ha avuto diversi attori tra i quali il principale è costituito dal Comune stesso che, pur con le distanze politiche che hanno caratterizzato le diverse amministrazioni che si sono succedute, ha dato continuità alle iniziative e ai progetti degli uffici tecnici, che hanno redatto due Piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche (Peba), il primo nel 2004 e il secondo nel 2020.

Grazie ai progetti realizzati, ma anche a quelli rimasti sulla carta, ai dibattiti e alle proteste della cittadinanza, spesso usciti dai confini della laguna, alle ricerche, ai progetti delle università<sup>3</sup>, e al loro contributo critico, in



Fig. 1. Prove in situ per la valutazione della rampa a gradino agevolato sovrapposta al ponte Ognissanti. La ricerca luav ha analizzato il livello di comfort e sicurezza dell'utente in carrozzina con accompagnatore durante l'attraversamento di diversi tipi di rampa (foto di Rosaria Revellini 2017).

particolare dell'Università Iuav di Venezia che come ateneo del progetto è direttamente interessata a questi temi, oggi la città presenta ampie zone in cui ci si può muovere in autonomia grazie a ponti dotati di rampe sovrapposte o inserite in essi, a piccole rampe di raccordo per i dislivelli di lieve entità che facilitano il movimento di tutto ciò che viaggia su ruote, e ai corrimano posti sui parapetti che aiutano soprattutto le persone anziane a spostarsi senza rimanere confinati in casa (Revellini *et al.* 2019).

A Venezia si è sperimentato e ogni tanto si è sbagliato, contribuendo, anche con qualche inciampo, a costruire un bagaglio di azioni che può essere condiviso con altre realtà storiche e con la comunità scientifica<sup>4</sup>.

I primi interventi risalgono alla fine del 1980 e hanno affrontato il tema delle 'barriere' mediante l'installazione di servoscala su tredici ponti, con una scelta tipica del periodo storico, conforme a quella adottata diffusamente per le scale di collegamento delle banchine delle stazioni ferroviarie.

L'utilizzo di sistemi di risalita meccanici di questo tipo si è tuttavia rilevato inadeguato, portando alla decisione di rimuoverli nel 2009; la fruibilità condizionata, determinata dalla necessità di possedere una chiave per l'utilizzo, a cui si uniscono i costi di manutenzione, i guasti e gli atti di vandalismo, hanno indotto a riconoscere tale soluzione come non idonea<sup>5</sup>.

Poco adatta è risultata anche l'adozione di ascensori, soluzione utilizzata per il Ponte Longo alla Giudecca, fuori servizio da anni, e per l'ovovia, l'ascensore inclinato installato per superare il Ponte della Costituzione. Quest'ultima, realizzata nel 2013 per risolvere l'inaccessibilità del quarto ponte sul Canal Grande progettato da Calatrava nel 2008, era fuori uso dal 2015 a causa di continui malfunzionamenti ed è stata rimossa nel 2020.

Nel 2005 era stata sperimentata anche una passerella mobile progettata da un precursore dei temi legati alle barriere architettoniche, il professor Enzo Cucciniello dell'allora Istituto Universitario di Architettura di Venezia. Si trattava di una passerella telescopica a scomparsa denominata "Caregon" che consentiva di far superare il canale alla persona trasportata. Rimasta in uso fino al 2009, e poco utilizzata a causa della complessità del suo funzionamento, è stata smontata.

L'elemento fondamentale per intraprendere un percorso organizzato di interventi è stato però il Peba che nel 2004 ha individuato 80 ponti strategici per l'accessibilità pedonale e ha riconosciuto il ruolo emblematico del

trasporto pubblico su acqua, attivando una serie di azioni di miglioramento sia per gli imbarcaderi che per gli stessi mezzi acquei. Grazie allo strumento del Piano sono stati realizzati più di 30 ponti accessibili (compresi quelli accessibili in modo temporaneo) e altri interventi come la collocazione di segnaletica podotattile in alcuni punti di particolare pericolosità per il rischio di cadute in acqua. Il Peba del 2020 ha posto l'attenzione su nuovi temi, come il superamento delle 'microbarriere' costituite da pochi scalini o piccoli dislivelli, il completamento su tutti i ponti della posa dei corrimano e l'individuazione di altri 57 ponti da rendere accessibili (Caniglia *et al.* 2019).

Ma non esiste solo il Peba. La vicenda delle rampe legate all'evento della *Venice Marathon*, iniziata con una collocazione di pochi giorni legata alla maratona, e richieste dai veneziani con una tale forza e convinzione da portare alla loro installazione semipermanente (Tatano 2018: 252-265), ci dimostra l'importanza che possono avere le persone quando si uniscono per chiedere il rispetto dei propri diritti. Di contro vi è il fallimento di un progetto pronto per essere realizzato come quello per il Ponte Molin, strategico per gli spostamenti in una zona nevralgica come l'area di San Basilio, affossato dalla politica (Tantucci 2019).

E poi le azioni dell'Università Iuav, l'università del progetto, attiva sia sul piano della ricerca che su quello dei rapporti con il territorio, con iniziative, ad esempio, per la creazione di un percorso museale dedicato alle barriere percettive presso le Gallerie dell'Accademia<sup>6</sup> o, nel 2017, per il progetto di accessibilità del

Ponte della Croce, con l'ideazione di una concreta ipotesi di intervento<sup>7</sup>, o la realizzazione di una applicazione mobile per supportare le persone nella scelta dei percorsi 'da punto-a-punto', considerando la viabilità pedonale e acquea, i differenti tipi di ostacoli presenti e le quote altimetriche relative al fenomeno dell'acqua alta (Tatano, Revellini e Mazzanti 2020), fino a una ricerca sperimentale per lo studio del sistema a gradino agevolato (Revellini 2019), introdotto a Venezia alla fine degli anni '80 (Arengi 2013).

Infine, la capillare azione di divulgazione delle esperienze condotte, attraverso la pubblicazione di libri e articoli, la partecipazione e l'organizzazione di convegni nazionali e internazionali, il rapporto con le associazioni dei portatori di interesse, perché i progetti realizzati a Venezia non hanno simili e vanno fatti conoscere in modo che altre città, soprattutto storiche, possano usarli come esempio da cui partire, per essere migliorati, modificati e adattate ad altre specificità. "Città senza barriere: vietato non copiare"<sup>8</sup> è stato il titolo di una iniziativa condotta a Reggio Emilia per migliorare la fruibilità degli spazi urbani, e rappresenta uno slogan che tutte le città che hanno fatto esperienze importanti dovrebbero adottare, per mostrare esempi agli altri contesti o imparare, secondo un principio di condivisione delle buone pratiche<sup>9</sup>. ■

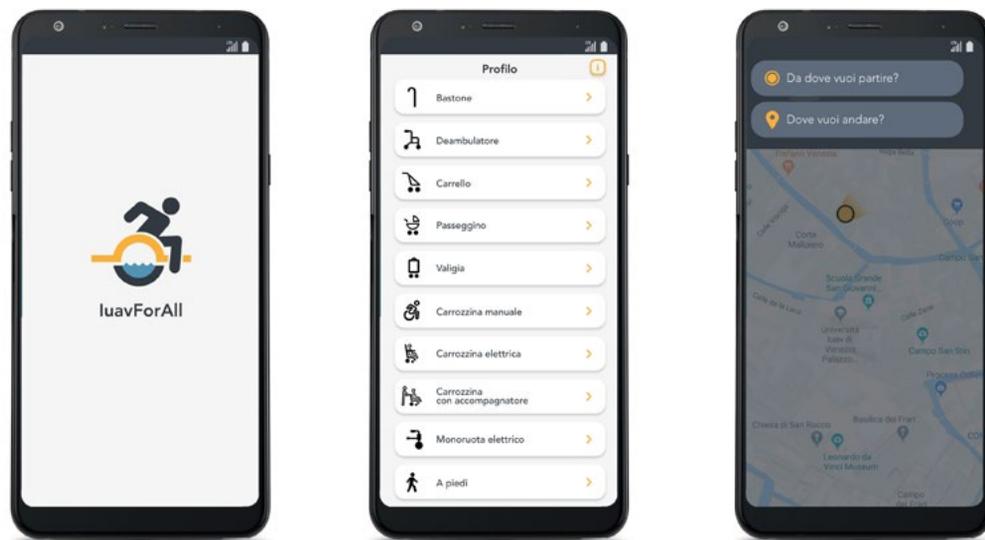


Fig. 2. Splash screen dell'app LuavforAll. Il logo reinterpreta l'Accessible Icon (accessibleicon.org) adattandolo alla realtà veneziana. (elaborazione di Rosaria Revellini 2019).

**Note**

1 Il tema dell'urbanicidio a fin di bene e del rischio di una vera e propria tassidermia è l'oggetto del libro di D'Eramo (2017).

2 In data 1.03.2022 il contatore dei residenti del centro storico di Venezia segna 50.412 persone (fonte: venessia.com). Di queste, il 32% ha più di 65 anni d'età (riferimento al 31.12.2021).

3 Tra le iniziative si cita il corso sull'Universal design orientato ai temi del turismo organizzato nel 2015 dallo IED con il contributo da Regione Veneto

4 Per uno sguardo d'insieme sugli interventi realizzati a Venezia, si veda Tatano (2018).

5 È rimasto un unico servoscala, privato, in uso, necessario in quanto è impossibile ricorrere ad altre soluzioni (Tatano 2018: 116, 124).

6 Musei e superamento delle barriere percettive (<http://www.urbanisticainformazioni.it/Progetto-Paese-Citta-accessibili-a-tutti.html>).

7 luavforAll, un progetto per Ponte della Croce a Venezia (<http://www.urbanisticainformazioni.it/Progetto-Paese-Citta-accessibili-a-tutti.html>). Il progetto, che aveva realizzato anche un accurato rilievo dello stato di fatto, è stato 'distraattamente' accolto dal Comune. L'incarico è stato affidato ad un professionista e il ponte dovrebbe essere reso accessibile nei prossimi anni.

8 "Reggio Emilia. Città senza barriere: vietato non copiare", a cura di Leris Fantini, Servizio Criba, Regione Emilia-Romagna, iniziativa presentata a Verona nel 2018 in occasione di *Urbanpromo*.

9 Principio che è alla base del progetto pilota dell'Inu "Città accessibili a tutti" (<http://atlantecitaccessibili.inu.it>).

**Riferimenti**

Arengi A. (2013), "Venezia, accessibilità dei ponti", *Ananke*, no. 69, p. 90-95.

Caniglia S., Guazzieri M. C., Zaccariotto F., Grompone L., Schiavo S. (2019), "L'accessibilità nella città storica di Venezia", in A. F. L. Baratta, C. Conti, V. Tatano (a cura di), *Abitare inclusivo. Il progetto per una vita autonoma e indipendente*, Anteferma, Conegliano, p. 84-91.

D'Eramo M. (2017), *Il selfie del mondo: indagine sull'età del turismo*, Feltrinelli, Milano.

Revellini R. (2019), "Il gradino agevolato: un sistema innovativo per l'accessibilità urbana a Venezia", *Rivista italiana di Ergonomia*, no. 19, p. 1-19.

Revellini R., Tatano V., Condotta M. (2019), "Friendly and accessible public spaces: the venetian case", in AA.VV. (a cura di), *Planning for transition*, AESOP 2019 Conference - Book of Papers, p. 3934-3945.

Tantucci E. (2019), "Ponte Molin com'era e dov'era. Il Porto Non c'è più tempo", *La Nuova di Venezia e Mestre*, 8 agosto.

Tatano V. (2018), *Atlante dell'accessibilità urbana a Venezia*, Anteferma, Conegliano.

Tatano V., Revellini R., Mazzanti M. (2020), "Accessible Venice: an interactive urban mobility map", *Techne. Journal of Technology for Architecture and Environment*, no.19, p. 153-161.

**L'inclusione sociale come percorso culturale**

Rita Vecchiattini

Ogni livello di insegnamento, dalla scuola primaria all'istruzione terziaria, ha il compito di istruire, formare ed educare le giovani generazioni. Per questo, oltre a fornire nozioni e conoscenze (istruire) e a costruire abilità e competenze (formare), l'università, pur nei limiti del terzo livello di insegnamento, deve favorire orientamenti e comportamenti in relazione agli obiettivi strategici della società. Così come cambiano nel tempo le conoscenze e gli strumenti per acquisirle e trasmetterle, cambiano anche gli obiettivi della società, in relazione al sentire delle diverse comunità che la compongono, e questi mutamenti si riflettono anche nell'ambito universitario. Possiamo affermare che l'università non solo sia lo specchio di una società in continuo cambiamento, ma sia esito e fattore stesso di trasformazione per il ruolo attivo che ha nei confronti delle giovani generazioni. Non dimentichiamo che ruolo dell'Università è anche quello di stimolare il pensiero critico e creativo per favorire la formazione di professionisti e funzionari in grado di affrontare problemi complessi e allargare i propri orizzonti. Il principio di inclusione sociale, alla base di ogni società democratica, è ormai da tempo oggetto di riflessioni e di dichiarazioni di intenti da parte della politica e dell'amministrazione, a diversi livelli da quello locale a quello europeo. È del 2017 l'approvazione da parte della Commissione europea del "Pilastro europeo dei diritti sociali" con i suoi venti diritti che rispondono ai principi di pari opportunità, pari condizioni, protezione e inclusione sociale. Per quanto detto, è normale che il principio di inclusività sociale si stia diffondendo in modo sempre più capillare anche nell'Università, sia per quanto riguarda la volontà di fornire pari opportunità a coloro che vogliono accedere agli studi, sia per quanto riguarda i contenuti degli insegnamenti impartiti.

Al primo caso, che vede l'Università come soggetto che recepisce un'indicazione di principio, appartengono tutte le iniziative di sostegno economico e assistenziale agli studenti in difficoltà ma anche le misure di

adeguamento degli spazi e di protezione delle minoranze svantaggiate. Si pensi, ad esempio, alla recente iniziativa dell'Università degli Studi di Genova e di altri atenei italiani di promuovere per l'a.a. 2021/22 l'iscrizione, esente da contributi, a studenti di nazionalità ucraina richiedenti asilo o protezione sussidiaria a causa dell'attuale stato di guerra.

Al secondo caso, in cui l'Università assume il compito di organo educatore, si possono ricondurre tutte le iniziative didattiche e divulgative che, con diversa incisività e diffusione, compongono l'offerta formativa degli atenei. L'Università degli Studi di Genova ha moduli di insegnamenti ufficiali che hanno ad oggetto il tema dell'inclusione sociale, affrontato da punti di vista diversi, da quello medico a quello informatico. Inoltre, tratta il tema nei corsi di pedagogia e di progettazione architettonica, ha partecipato a progetti europei, come RISEWISE 2016-20 (*RISE Women with disabilities In Social Engagement*), e organizza corsi di formazione professionale, come "Progettare per tutti (?)" del 2018.

Questi sono solo i contenuti evidenti e strutturati, ma il lavoro più profondo ed efficace è quello quotidiano di tanti docenti, tecnici e personale amministrativo che si adoperano, ognuno nel suo spazio, per applicare e trasmettere il principio di inclusività sociale.

Le scuole di architettura sono le principali responsabili della formazione dei futuri professionisti, architetti e *designer*, demandati a conservare e trasformare in modo consapevole l'ambiente attraverso, l'ideazione e il progetto di oggetti, edifici e paesaggi. È naturale che il principio di inclusività sociale si declini nelle scuole di Architettura attraverso la scelta delle destinazioni d'uso, l'attenzione ai servizi e ai sistemi di distribuzione o l'applicazione dei criteri di accessibilità.

Nell'ambito del Dipartimento Architettura e Design (Dad) dell'Università degli Studi di Genova, al quale afferisco, i temi dell'inclusività e dell'accessibilità sono inseriti come contenuti in diversi insegnamenti, sono parte della ricerca di alcuni docenti ma sono anche contributi alla cosiddetta "terza missione".

Il concetto di “terza missione” fu introdotto negli anni ‘60 del ‘900 ma solo nel 2000 la Commissione europea chiamò apertamente l’Università a svolgere un ruolo sociale in stretto rapporto con il territorio. Negli ultimi venti anni le relazioni stabilite tra gli atenei e gli ambienti socio-culturali della relativa sfera di influenza si sono moltiplicate e sono sempre più strette. In alcuni casi hanno anche avuto il merito di stimolare i legislatori sottolineando quel ruolo pionieristico che l’Università spesso ha nell’ambito della ricerca.

Uno degli insegnamenti in cui è più difficile inserire il tema dell’inclusione sociale e dell’accessibilità è proprio quello di Restauro architettonico, di cui sono docente da quindici anni presso i corsi di studi di Architettura e Ingegneria Edile-Architettura. Attraverso il corso e il relativo laboratorio, tento di trasmettere agli studenti dell’ultimo anno la complessità ma anche l’insieme di valori che il costruito storico esprime in modo da fornire loro gli strumenti concettuali e tecnici per poter affrontare il progetto di restauro. Agire consapevolmente sul costruito storico è innanzi tutto un atto culturale e, per questo, da alcuni anni affronto il tema dal punto di vista della progettazione inclusiva. L’istanza di conservazione pone indubbiamente delle difficoltà ma affrontare la progettazione avendo in sé la necessità di dare la migliore risposta possibile al tema più generale dell’inclusione sociale, aiuta a diminuire le conflittualità e ad affrontare le inevitabili criticità.

Il progressivo avvicinamento al progetto attraverso un percorso annuale che induce ogni volta a guardare il medesimo edificio da punti di vista differenti, scoprendone problemi e significati sempre nuovi, è inizialmente frustrante per gli studenti che devono ogni volta ricominciare da capo, ma con il passare del tempo diventa sempre più stimolante. Così è il progetto e il tema dell’inclusione non è altro che uno dei tanti modi di conoscere l’edificio e di progettare la conservazione. Nell’ambito del corso di Restauro architettonico è stata impostata la tesi di Laurea Magistrale che ha vinto il 1° premio Inu del 2020 (Fig. 1). La studentessa ha esplicitamente chiesto di poter affrontare il tema dell’accessibilità in un contesto di restauro. In quel momento mi stavo occupando del sito Unesco di Genova in termini di conservazione programmata, un’altra sfida dei nostri tempi. Mi è sembrato naturale provare a coniugare i due temi e proporre alla candidata una riflessione sulla cultura dell’accessibilità in un sito che, in quanto patrimonio dell’umanità, dovrebbe essere per definizione accessibile

o almeno visitabile. Sara Marcenaro ha raccolto la sfida di un lavoro che da subito ha affrontato con passione e rigore, mettendo in pratica la capacità analitica affinata durante il corso di Restauro. Si trattava di cambiare scala di osservazione e di rappresentazione, non limitarsi agli edifici ma analizzare i percorsi e gli spazi urbani all’interno di un’ampia superficie, che occupa circa un quarto di quella dell’intero centro storico di Genova. L’individuazione delle criticità, temporanee o costitutive, si è trasformata nella volontà di superarle, almeno in parte, anche con l’aiuto della tecnologia che in molti casi può essere utilmente impiegata. Da qui il contatto con il team *Spatial Awareness and Multisensory Perception* dell’unità di ricerca *Robotics Brain and Cognitive Sciences* dell’Istituto italiano di tecnologia (Iit) che, insieme all’Istituto David Chiossoni di Genova e al Comune, stava parallelamente sviluppando un progetto per la realizzazione di un display tattile in grado di fornire ai visitatori alcune fondamentali informazioni sui percorsi. La visione e la competenza di chi conosce la città e le architetture storiche era l’apporto utile alla finalizzazione del progetto che fino ad allora si era mosso tra le istanze dell’Istituto per ciechi e ipovedenti che, operando dal 1868 nella città di Genova, ha sviluppato una grande esperienza sul campo e le risposte informatiche dell’Iit. Un’esperienza di tirocinio interessante per la candidata ma anche un ruolo di terza missione per l’Università che ancora una volta ha fatto da ponte tra il

mondo della ricerca e la società, per la riconosciuta capacità di mettere in relazione una pluralità di discipline, chiamate a contribuire all’elaborazione di modelli di conoscenza e di progetto nel contesto delle relazioni stabilite con l’ambiente socio-culturale.

A seguito di questa positiva esperienza e relativamente al tema accessibilità, il Dipartimento Architettura e Design ha stipulato una convenzione quadro con il Comune di Genova per lo sviluppo di una ricerca sui temi dell’accessibilità di edifici storici monumentali, con particolare riguardo ai palazzi del sito Unesco. Ho fortemente voluto la convenzione, di cui sono responsabile per il Dipartimento, che ha sancito un lavoro e una condivisione di intenti che già esisteva con il Comune di Genova sul tema. Si tratta di un percorso culturale che è stato intrapreso tra enti che operano sul territorio e che ha l’ambizione di cambiare lentamente il modo di sentire delle persone, siano essi docenti, funzionari o studenti. L’efficacia di ogni percorso dipende, tuttavia, dalla capacità di coinvolgimento della comunità, la sola in grado di ricevere il testimone culturale, esito dell’attività di studio e di ricerca. ■

#### Riferimenti

Marcenaro S. (2019), *Nuove prospettive verso l’accessibilità al patrimonio UNESCO. Le Strade Nuove e il sistema dei Palazzi dei Rolli di Genova*, Tesi di laurea magistrale in Ingegneria Edile e Architettura, Università degli Studi di Genova, Relatrice prof. Rita Vecchiattini, correlatori Cristina Bellingeri (Disability Manager, Comune di Genova) e Luca Giulio Brayda (Iit).



Fig. 1. Frontespizio della Tesi di Sara Marcenaro (2019).

## Accessibilità ambientale: esperienze di didattica e di ricerca dell'Università di Udine

Christina Conti

L'accessibilità ambientale per una progettazione inclusiva di beni, spazi e servizi è una tematica oggetto di mirate esperienze di didattica, di studio, di ricerca e sperimentazione integrate negli obiettivi del Corso di Studi in Architettura dell'Università di Udine. Un impegno indirizzato che ormai da quasi un ventennio<sup>1</sup> coinvolge docenti, giovani studiosi e studenti in progetti disciplinari della tecnologia dell'architettura, interdisciplinari dell'architettura e multidisciplinari con l'interesse di altre aree scientifiche da cui conseguono sempre nuove opportunità di messa a punto di competenze specializzate per la definizione abilitante dei sistemi spaziali e delle strutture edilizie alle diverse scale dell'architettura.

Con un approccio sistemico esigenziale/prestazionale, le iniziative didattiche sono indirizzate alla comprensione delle regole di progettazione tecnologica (con attenzione ai materiali, alle tecniche, ai prodotti, agli ausili, ai processi, alle forme e ai tipi, ecc.) per la realizzazione di soluzioni funzionali le cui prestazioni sono adeguate a garantire la fruizione "in modo confortevole e sicuro dal maggior numero di persone, nelle loro specificità e differenze, allargando il suo significato al senso di 'risorsa collettiva' insita nell'accessibilità ambientale, intesa come possibilità in grado di migliorare la qualità di vita di una comunità" (Lauria 2017); l'obiettivo è di garantire, con una progettazione consapevole, la fruizione al maggior numero di persone tenendo conto degli specifici bisogni, anche quelli meno evidenti e non sempre dichiarati, con la contezza "che è più importante (e anche più facile) tutelare le esigenze di tutti soddisfacendo nel contempo tutti i bisogni" nel rispetto dei diritti delle persone e per l'avvio di processi di inclusione in attuazione dei diritti di uguaglianza (Conti e Tatano 2018). Garantire l'accessibilità significa concorrere a offrire la possibilità di una vita autonoma e indipendente alle persone, i cui bisogni sono molteplici, diversi e mutevoli in relazione anche al contesto; primaria, quindi, la necessità

di imparare a 'conoscere' le persone e i loro bisogni, contestualizzandole negli ambienti che a seconda della tipologia e della destinazione d'uso (pubblico, privato e privato aperto al pubblico, residenziale, sanitario, dell'istruzione, del terziario, della produzione, della cultura o itinerari della quotidianità, ecc.) possono condizionarle mutando le loro individuali e collettive consuetudini di fruizione. Per una stessa persona, la possibilità di usare un bene o uno spazio in modo confortevole e sicuro dipende anche da quanto il bene è a lei "noto" o "dedicato" e quindi quanto è per lei "familiare" o "personalizzato". Centrare il progetto sui bisogni delle persone richiede una attenta e sensibile capacità nel rilevare le esigenze, siano esse individuali o collettive, e nel saper integrare tra di loro i requisiti che ne conseguono per evitare di costruire ulteriori barriere e per garantire durata, efficacia ed efficienza alle soluzioni.

L'architettura non può prescindere dall'accessibilità il cui valore è intrinseco al progetto e riconduce all'inclusione (se una architettura non è accessibile non può essere inclusiva) e alla sostenibilità giustificando l'essenza di ogni artefatto con il suo funzionamento e la sua fruizione. Si rileva, inoltre, il 'valore' economico dell'accessibilità riconducibile al sistema del welfare e al potenziale di 'attrattività' di un bene; nel primo caso l'accessibilità crea le condizioni ambientali necessarie affinché le persone possano essere il più possibile autonome, nel secondo caso può indirizzare l'offerta ad un numero maggiore di utenti.

Inclusione sociale e sostenibilità ambientale in contesti di valorizzazione e rigenerazione del patrimonio edilizio sono entrambi obiettivi coerenti con la Agenda Onu per lo sviluppo sostenibile 2030 e sono riconducibili alle aspettative dei più recenti Programmi nazionali della ricerca (PNR) e di ripresa e resilienza (PNRR) confermando così l'attualità dell'ambito e le opportunità di sviluppo.

Rimandando ad altra sede l'approfondimento di detti documenti e riportando

l'attenzione al 'requisito accessibilità' si rileva che per riuscire a realizzare un livello/grado qualitativamente adeguato di accessibilità di un artefatto sono necessarie delle specializzazioni disciplinari (che nello specifico della tecnologia dell'architettura riguardano le soluzioni spaziali e tecniche dei sistemi) e tutte quelle competenze che, con un approccio multiprofessionale, concorrono alla definizione degli elementi che possono condizionare il progetto e che sono propri dell'architettura nonché all'apprendimento di quelli correlati come ad esempio quelli strategici della economia, della giurisprudenza, della sanità, della salute ecc. In pratica il progetto dell'accessibilità richiede un apporto partecipato con il coinvolgimento di esperti delle diverse aree e di operatori dei processi tra cui in particolare gli enti gestori, privati o pubblici, operatori del welfare, della mobilità, della comunicazione, ecc. senza mai prescindere, a seconda della scala di intervento, dai paradigmi della composizione, del restauro, della conservazione, dell'urbanistica e del disegno industriale. È richiesta, quindi, una partecipazione tecnica strutturata che in fase di ideazione e di validazione delle soluzioni proposte tenga in dovuta considerazione anche il coinvolgimento dei portatori di interesse, persone disabili, che, per tramite delle associazioni, generalmente accolgono con disponibilità e impegno gli inviti a collaborare per una effettiva partecipazione alle scelte strategiche di progetto per soluzioni coerenti ed efficaci.<sup>2</sup>

Alla progettazione tecnologica il compito di mettere insieme, consapevolmente, tutti gli elementi proponendo soluzioni integrate nei sistemi per una fruizione confortevole, salubre e sicura al maggior numero di persone possibile nel rispetto dei principi della Progettazione universale definita nell'articolo 2 della Convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità (Onu 2006) quale progettazione di prodotti, strutture, programmi e servizi utilizzabili da tutte le persone, nella misura più estesa possibile, senza bisogno di adattamenti o di progettazioni specializzate.<sup>3</sup>

### Studio, didattica, ricerca e reti di competenze

Su queste premesse sono state sviluppate negli anni le esperienze del Corso di studi di Udine; il carattere sperimentale che ha assunto ogni esperienza ha permesso di implementare, strada facendo, le competenze disciplinari nello specifico dei contenuti sistemici di integrazione spaziale e inclusione funzionale. Competenze derivate anche

da costanti studi sviluppati con l'obiettivo di riuscire a costituire una base di dati sufficiente per una ricerca avanzata. Esperienze didattiche, studi e approfondimenti hanno permesso, inoltre, di costituire una fitta rete di rapporti con il territorio del Friuli Venezia Giulia e di rafforzare quella nazionale<sup>4</sup> collocando il gruppo di ricerca di Udine nel Cluster Accessibilità ambientale (Aa) della Società scientifica italiana della tecnologia dell'architettura (SITdA).<sup>5</sup> Il Cluster Aa, istituito nel 2015 attualmente connette gruppi di ricerca di diverse sedi universitarie italiane, tra cui luav Venezia, Firenze, Roma Tre, Napoli Federico II, Chieti Pescara, Campania Vanvitelli, Bologna e Udine, aggregando "esponenti/studiosi che operano in rete sull'accessibilità e che nella rete si distinguono per le competenze specifiche coerenti con la disciplina della Tecnologia dell'architettura, con l'obiettivo di acquisire maggiore competitività per istituire legami con altri centri di ricerca, con il tessuto economico e produttivo, con altri soggetti operativi. L'apertura verso l'esterno e la collaborazione con soggetti esterni, potenziali produttori di innovazioni o enti decisori, è uno degli elementi fondamentali del cluster per facilitare l'accesso alle informazioni, alle risorse tangibili, alle conoscenze tecnologiche e accelerare i tempi dell'innovazione incrementando

contestualmente la qualità del risultato finale" (Conti, Tatano e Villani 2016) La dimensione dell'Università di Udine e il contesto provinciale con cui si relaziona ha, invece, agevolato il rafforzamento dei rapporti locali costituendo quella sottile rete che con flessibilità connette chi sul territorio si occupa di accessibilità (tecnici, funzionari, progettisti, associazioni, volontari, ecc.) e con diversi enti gestori delle infrastrutture e dei servizi pubblici; una rete articolata fatta di persone prima che di istituzioni "ma che nelle Istituzioni ha trovato riconoscimento" (Conti 2018) e in cui attualmente si collocano le ricerche e gli studi condotti con la regione Friuli Venezia Giulia, con alcuni Comuni e Istituti della sanità e della cultura<sup>6</sup>, in collaborazione con il Centro regionale di informazione barriere architettoniche e accessibilità (Criba Fvg) e con l'Università degli Studi di Trieste in attuazione della Legge regionale 19 marzo 2018, n. 10 sui Principi generali e le disposizioni attuative in materia di accessibilità.<sup>7</sup>

### Il Laboratorio dalt, dal progetto di abbattimento delle barriere architettoniche alla progettazione universale

Fu proprio il territorio, in particolare la Crad Fvg<sup>8</sup> a chiedere al nuovo Corso di studi in Architettura di investire sui temi della disabilità nella formazione degli studenti (futuri progettisti) e a finanziare l'istituzione del Laboratorio dalt a supporto della didattica e della ricerca sull'accessibilità ambientale per una progettazione inclusiva.

L'accordo stipulato a suo tempo tra la Crad e l'Università di Udine fu indirizzato prevalentemente alle ricerche di tesi di laurea considerando questa una prima azione attuabile vista anche la scarsa disponibilità di risorse umane riconducibili, all'epoca, a un unico docente strutturato; questa risultò una scelta positiva che permise di dare avvio con continuità a tutta una serie di iniziative con il coinvolgimento di altri docenti e studiosi. L'obiettivo originario è espresso nello stesso nome del Laboratorio dalt quale acronimo di *design for all laboratorio tesi*; un nome che appare superato se riferito ai paradigmi attuali della progettazione universale ma che è espressione del veloce evolversi dell'ambito di studio in risposta ai sempre nuovi riferimenti della tecnologia (novità di prodotto, innovazione tecnologica delle tecniche, dei materiali e dei processi) e al mutare del contesto politico, normativo, culturale, sociale ed economico. Quanto rapidamente siano cambiati i riferimenti con conseguente rinnovo

dei paradigmi del progetto lo si evince anche solo leggendo la cronologia dei documenti fondamentali (*International Classification of Functioning, Disability and Health* del 2001; Convenzione Onu 2006; Legge n. 18/2019 di ratifica della Convenzione Onu) che palesa la recente transizione verso una progettazione universale per un progetto inclusivo senza barriere. In questo secolo il percorso culturale e tecnologico ha iniziato a raggiungere i primi traguardi (ancora troppo parziali) con una presa di coscienza più ampia della disabilità quale condizione funzionale, temporanea o permanente, della persona in relazione con barriere di diversa natura; il tema non riguarda quindi solo la sanità e l'assistenza sanitaria bensì anche le infrastrutture di servizio e la rigenerazione dell'immenso patrimonio edilizio delle nostre città. Potenzialmente, oggi, l'attenzione didattica può dedicarsi alla sperimentazione applicata su casi concreti perché il contesto culturale, sociale, economico e politico è adeguatamente formato e gli strumenti di prodotto e di processo sono sufficienti ad accogliere i nuovi paradigmi universali. In questi ultimi anni si rileva anche una sempre maggiore maturità degli studenti che ogni anno sono sempre più pronti ad affrontare i temi della disabilità. L'auspicio è che gli studenti di questa generazione e di quelle future proseguano con impegno imparando a cogliere le sfide della Progettazione universale concorrendo a risolvere le molteplici criticità che ancora sussistono nella pratica quotidiana; con tale auspicio l'impegno del Corso di Studi a individuare temi e definire programmi concreti, attuali e stimolanti.

Ad oggi, sono state discusse oltre 40 tesi di laurea sull'accessibilità ambientale e numerose altre hanno avuto il supporto di correlazione; i temi sviluppati sono vari e nell'insieme restituiscono l'articolato quadro della accessibilità ambientale alle diverse scale dell'architettura (territoriale, edilizia e del disegno industriale) in contesti differenti (artistico/museale, dell'istruzione, della sanità, ecc.), più o meno antropizzati, dell'archeologia, della storia, paesaggistici, urbani, periferici, ecc. con specifici approfondimenti sui componenti e sui prodotti di design anche in ambienti complessi come ad esempio quello della nautica da diporto.<sup>9</sup> Il tema di tesi, generalmente, è proposto dallo studente sollecitato da interessi personali o stimolato dai contenuti trattati a lezione<sup>10</sup> o in occasione di altre esperienze didattiche (a scelta dello studente con riconoscimento di crediti formativi) quali tirocini curriculari svolti

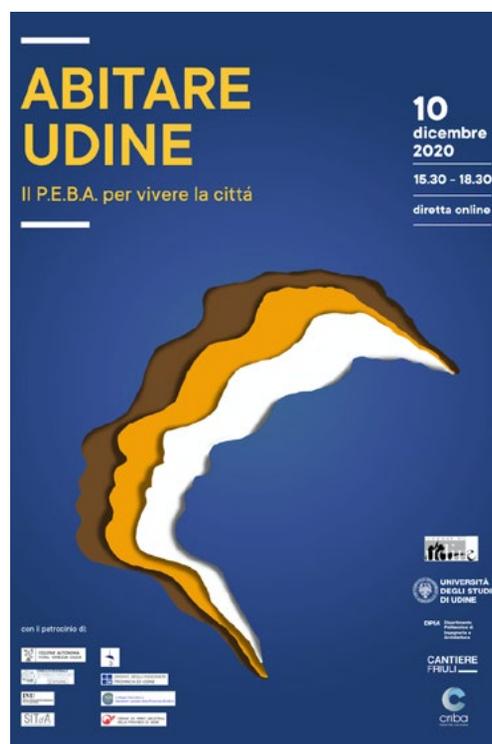


Fig. 1. Manifesto del convegno nazionale "Abitare Udine. Il Peba per vivere la città" (fonte: Comune di Udine, Università degli Studi di Udine e Centro regionale di informazione barriere architettoniche e accessibilità, 2020).

presso il *Laboratorio dalt* o presso strutture esterne<sup>11</sup> o dalla partecipazione a seminari di studio e workshop di progetto organizzati come attività formativa a scelta dello studente. Nel corrente anno accademico, ad esempio, è stato organizzato un ciclo di lezioni che nell'insieme mira a indirizzare l'attenzione degli studenti allo studio dell'accessibilità in sistemi ambientali e tecnologici di architetture contemporanee fornendo loro gli strumenti critici per un rilievo formale e funzionale delle criticità.<sup>12</sup> Imparare a 'leggere' l'accessibilità ambientale degli spazi della quotidianità permette anche di comprenderne le potenzialità abilitanti. Sul ruolo abilitante degli spazi vertono da quattro anni anche le lezioni svolte presso il "Laboratorio Invalidità, cronicità e decadimento cognitivo: principali ricadute nell'anziano a domicilio e in casa di riposo" del Corso di studi in Infermieristica e da due nel corso interdisciplinare di competenze trasversali "Pari opportunità e inclusione" dell'Università degli Studi di Udine per imparare a comprendere il 'valore' dell'accessibilità ambientale e il 'dovere' di garantirla. ■

#### Note

1 Fin dal primo anno accademico del Corso di studi in Architettura, a.a. 2002/2003, l'ambito dell'accessibilità ambientale e delle progettazioni inclusive è stato oggetto di approfondimenti didattici e di ricerca dedicati; nel 2009 fu istituito presso l'allora Dipartimento di Ingegneria Civile e Architettura (Dica), confluito successivamente nel Dipartimento Politecnico di Ingegneria e Architettura (Dpia), il Laboratorio dalt, acronimo di *design for all laboratorio tesi* di laurea e ricerca con un finanziamento della Banca Popolare di Cividale per tramite del Comitato di coordinamento della provincia di Udine della Consulta regionale delle associazioni disabili e loro famiglie (Crad Fvg).

2 "L'impegno sociale condotto dai 'portatori d'interesse' e dalle loro famiglie, con il supporto di diversi istituti pubblici e privati consapevoli, per il riconoscimento del valore delle persone quale fondamento della crescita di una nazione" è rilevante e i risultati raggiunti in oltre mezzo secolo di attività sono conseguenti alla loro determinazione nella "promozione dei diritti in un tessuto civile in crescita economica, in un territorio sempre più urbanizzato, in un contesto scientifico in evoluzione e un comparto industrializzato attento a

produrre gli strumenti necessari e adeguati a supportare l'obiettivo generale dell'inclusione" (Conti, Tatano e Villani 2016).

3 La progettazione universale non esclude dispositivi di sostegno per particolari gruppi di persone con disabilità ove siano necessari.

4 "In Italia esiste una rete consolidata di studiosi che promuovono la cultura dell'accessibilità come contributo allo sviluppo etico, sociale ed economico, e promuovono progetti per la valorizzazione degli spazi, dei beni e dei servizi con un approccio inclusivo, fondato su paradigmi espressi negli ultimi trent'anni attraverso ricerche ed esperienze internazionali. Una rete spontanea e flessibile di confronto per delineare strategie e progettare azioni condivise con la consapevolezza che intervenire nei processi di trasformazione dell'habitat per elevarne il livello di accessibilità significa operare alle diverse scale con approcci interdisciplinari a seconda del contesto" (Conti e Villani 2013).

5 <http://www.sitda.net/cluster/accessibilita-ambientale.html>

6 A titolo esemplificativo tra le attività per una progettazione inclusiva si menzionano: con il Comune di Udine studio dell'accessibilità urbana propedeutico alla redazione del Piano di eliminazione delle barriere architettoniche 2020-2021 e collaborazione al progetto *Experimental City* per il bando 2016 per il programma straordinario di intervento per la riqualificazione urbana e la sicurezza delle periferie delle città metropolitane e dei capoluoghi di provincia; partecipazione esterna alle attività del gruppo di ricerca internazionale COME-IN! Cooperazione per una piena accessibilità ai musei, Interreg Central Europe, e con l'Azienda sanitaria universitaria del Friuli Centrale le attività attualmente in essere sull'area del ex-manicomio di Udine parco di Sant'Osvaldo per una città policentrica a misura dei giovani.

7 Il Criba Fvg è il servizio tecnico della Crad Fvg per consulenza alla progettazione universale, accessibilità ed eliminazione delle barriere architettoniche; è Centro unico regionale ai sensi della Lr 10/2018. Specifici accordi definiscono il rapporto del Criba con l'Università di Udine ai sensi dell'art. 5, comma 5 della Lr 10/2018; nell'ambito della stessa legge è richiamato l'impegno delle due Università nel progetto di mappatura generale dell'accessibilità del territorio regionale; il progetto di mappatura rappresenta un macro-obiettivo di lungo termine della Regione di accompagnamento al processo di miglioramento dell'accessibilità del territorio. Per la didattica e la divulgazione scientifica tra le attività interattive si richiamano tre edizioni di un workshop di progettazione sul turismo accessibile e l'organizzazione di quattro edizioni della Giornata internazionale delle persone con disabilità (3 dicembre 2011-2014) nell'ambito dell'accessibilità dei musei.

8 del 2009 la prima convenzione di ricerca dell'Università con la Crad, rinnovata nel 2018.

9 <https://servizi.amm.uniud.it/CercaTesi/Home/Results/>

10 Lezioni tematiche sono svolte nei moduli didattici di Tecnologia dell'architettura, secondo anno, Corso di Laurea in Scienze dell'Architettura e al primo anno della Laurea Magistrale in Architettura.

11 In questi casi il tema di tesi è in continuità con i temi di ricerca del laboratorio o con le attività della struttura ospitante.

12 Didattica integrativa con riconoscimento crediti formativi attualmente in fase di svolgimento.

#### Riferimenti

Clemente C., Conti C., Gambaro M., Giglio F., Villani T., et al. (2013), "Per una nuova rubrica: dal Network dalle sedi ai cluster tecnologici", *Techne*, no. 5, p. 192-193.

Conti C. (2018), "Occasioni di sperimentazione: il possibile contributo della Tecnologia dell'Architettura allo sviluppo etico e sociale del territorio friulano", in O.E. Bellini, A. Ciaramella, L. Daglio, M. Gambaro (a cura di), *La progettazione tecnologica e gli scenari della ricerca*, Maggioli, p. 87-96.

Conti C., Tatano V. (2018), "Accessibilità, tra tecnologia e dimensione sociale", in M.T. Lucarelli, E. Mussinelli, L. Daglio (a cura di), *Progettare Resiliente*, Maggioli, Rimini, p. 41-48.

Conti C., Villani T. (2013), Cluster "Accessibilità ambientale", *Techne*, no. 6., p. 178-179.

Conti C., Tatano V., Villani T. (2016), "Accessibilità ambientale: verso l'inclusività nella progettazione", in M.T. Lucarelli, E. Mussinelli, C. Trombetta (a cura di), *Cluster in progress. La Tecnologia dell'architettura in rete per l'innovazione. The Architectural technology network for involtino*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, p. 28-41.

Lauria A. (2017), "Progettazione ambientale & accessibilità: note sul rapporto persona ambiente e sulle strategie di design. Environmental design & accessibility: notes on the person-environment relationship and on design strategies", *Techne*, vol. 13, p. 55-62.

Leonardi M. (2005), "Salute, disabilità, ICF e politiche sociosanitarie", in F. Ferrucci (a cura di), *Disabilità e politiche sociali*, vol. 8, 3, Sociologia e politiche sociali, FrancoAngeli, Milano, p. 78-97.

Onu (2006), *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità*, adottata dall'Assemblea Generale Onu il 13 dicembre 2006 ed entrata in vigore il 3 maggio 2008, ratificata e resa esecutiva in Italia con L. n. 18 del 3 marzo 2009.

## Autismo e ambiente urbano: il progetto di ricerca e sviluppo GAP REDUCE

Valentina Talu, Giulia Tola

Il contributo presenta alcuni risultati della ricerca condotta nel corso degli ultimi anni sul tema del rapporto tra ambiente urbano e persone autistiche, con particolare riferimento al progetto biennale di ricerca e sviluppo "GAP REDUCE", ideato e sviluppato da Tamalacà Srl,<sup>1</sup> in collaborazione con la Fondazione LINKS di Torino, con l'intento di valorizzare e trasferire i risultati della ricerca scientifica sul territorio.

GAP REDUCE è un progetto finalizzato al rilascio di un dimostratore tecnologico concepito per supportare le persone autistiche<sup>2</sup> nell'attività di pianificazione e svolgimento di itinerari a piedi in ambito urbano.

Il progetto si inserisce nella cornice di una ricerca più ampia e articolata sul tema del rapporto tra autismo e ambiente urbano, il cui obiettivo è costruire un insieme di politiche, progetti e strumenti integrati per la promozione di una città più inclusiva, a partire dalle esigenze specifiche delle persone autistiche.<sup>3</sup> La ricerca adotta l'approccio delle capacità (Ac)<sup>4</sup> come *framework* teorico e metodologico di riferimento<sup>5</sup> per la costruzione di politiche, progetti e strumenti volti a favorire la camminabilità e la fruibilità delle strade e degli spazi pubblici – con un'attenzione specifica nei confronti della scala del quartiere – e l'accessibilità dei principali servizi urbani.

### Politiche e progetti per la costruzione di quartieri e città più accessibili e fruibili per le persone autistiche (e non solo)

L'obiettivo della ricerca sul tema del rapporto tra autismo e ambiente urbano non è costruire città e quartieri "dedicati a" o "a misura di" persone autistiche e, più in generale, di persone con diverse disabilità. Ciò che piuttosto si ritiene indispensabile è identificare le azioni e le trasformazioni fattibili in grado di contribuire ad ampliare e rafforzare le 'capacità urbane'<sup>6</sup> delle persone autistiche e di intercettare, al contempo, altre esigenze spaziali non soddisfatte, con particolare riferimento a quelle delle persone con diverse disabilità

e degli altri gruppi di abitanti che "funzionano atipicamente"<sup>7</sup>.

Si tratta di un approccio che potrebbe essere definito pragmatico, orientato a identificare gli ostacoli urbani che possono essere praticamente rimossi – o, più probabilmente, i cui impatti possono essere effettivamente mitigati – e definire azioni e trasformazioni in grado di produrre miglioramenti concreti nelle condizioni di vita degli abitanti più svantaggiati, a partire (anche, ma ovviamente non solo) dalle esigenze spaziali delle persone autistiche. L'attenzione è posta, dunque, sul *processo* e non sul *prodotto* e quindi – a patto che siano capaci di rendere la città un po' più inclusiva – soluzioni parziali e imperfette, ancorché non risolutive, sono ritenute auspicabili.

Nello specifico, la proposta per la promozione di un ambiente urbano attento alle esigenze spaziali e sensoriali delle persone autistiche si focalizza su due ambiti di azione, distinti ma ovviamente complementari.

In primo luogo, sulla identificazione e selezione di un insieme di politiche urbane e misure che si occupano prevalentemente di mobilità, ma che lo fanno prestando particolare attenzione alle relazioni che intercorrono tra organizzazione della mobilità urbana e configurazioni e possibilità d'uso dello spazio pubblico e che, in virtù di ciò, generalmente si occupano anche (più o meno intensamente, in modo implicito o esplicitamente) delle esigenze delle persone con autismo e dei gruppi di abitanti più svantaggiati, più in generale. Si tratta, dunque, di politiche urbane e misure che, in qualche caso, possono già contribuire a ridurre l'impatto di alcuni dei principali ostacoli che le persone con autismo si trovano ad affrontare quando interagiscono con l'ambiente urbano e che, dunque, è opportuno vengano sperimentate diffusamente, ovviamente tenendo conto dell'adattamento in funzione delle specificità dei diversi contesti urbani.<sup>8</sup>

Il secondo ambito di azione riguarda la realizzazione di un sistema articolato di soluzioni

spaziali *facilitanti* di tipo sperimentale, definite facendo esplicito riferimento alle esigenze spaziali specifiche delle persone con autismo e quindi in grado di ampliare la loro effettiva libertà di muoversi all'interno dello spazio della città e accedere ai servizi e alle funzioni che vi si trovano. La proposta si concentra su soluzioni a basso costo, modulari e flessibili – in grado, dunque, di adattarsi alle caratteristiche del contesto e agli obiettivi specifici che l'intervento persegue – e pensate per essere facilmente replicate.<sup>9</sup>

Si tratta di soluzioni sperimentali in quanto pensate per riconfigurare (anche solo in modo temporaneo) gli spazi pubblici e semi-pubblici (soprattutto quelli di piccole dimensioni) e i percorsi prevalenti e ricorrenti di quartiere con l'intento di 'testare' non solo la loro capacità di facilitare e rendere piacevole l'interazione tra le persone con autismo e l'ambiente urbano, ma anche la capacità di incentivare nuovi usi e nuove pratiche, a vantaggio di tutti gli abitanti, con particolare riferimento ai gruppi più svantaggiati.

In quanto tali, sono soluzioni che si prestano ad essere 'aggiustate' in funzione dei *feedback* che possono essere ottenuti – ed è auspicabile che lo siano – dall'osservazione dei comportamenti dei fruitori e soprattutto dal loro coinvolgimento.

### Il progetto di ricerca e sviluppo GAP REDUCE

GAP REDUCE si inserisce in questo scenario, andando ad integrare il quadro delle soluzioni spaziali proposte e brevemente descritte nel precedente paragrafo.

Nell'ambito del progetto è stato adottato un processo metodologico con un duplice obiettivo:

- definire un insieme di requisiti spaziali e funzionali a partire dai quali popolare lo strumento di una base di dati *ad hoc*, che tenesse conto delle peculiari esigenze – spaziali e sensoriali – delle persone autistiche e di cui attualmente non si ha disponibilità nelle basi di dati tradizionalmente fruibili e accessibili;
- porre le condizioni per lo sviluppo di uno strumento caratterizzato da un grado di fattibilità e replicabilità operativa, implementabile nel tempo dagli stessi utenti e di indirizzo alle politiche e ai progetti di trasformazione urbana per la promozione della qualità della vita degli abitanti più svantaggiati.

Per le ragioni introdotte sopra, si è ritenuto necessario identificare un'area pilota<sup>10</sup> nella quale è stata condotta un'attività di mappatura (Figg. 1-2) che ha portato all'individuazione di un primo insieme di elementi

e situazioni spaziali ritenute rilevanti<sup>11</sup> per il calcolo del percorso: è stato identificato un insieme di situazioni urbane che possono agire come *facilitatori* (POI+), per essere intercettate dall'itinerario calcolato, e quelle che possono agire come *ostacoli* (POI-) al fine di essere evitate quando possibile o, in alternativa, opportunamente segnalate per consentire all'utente di prepararsi e di adottare eventuali soluzioni compensative.

Sul piano operativo questo si è tradotto nella possibilità di *pianificare* itinerari urbani con origine e destinazione definite dall'utente, di *visualizzare* in anticipo il percorso attraverso sequenze di immagini<sup>12</sup> esemplificative dei facilitatori e degli ostacoli urbani attraversati, che descrivono a loro volta le micro-azioni da compiere per raggiungere la destinazione stabilita e, infine, di *modificare* l'itinerario sottraendo punti potenzialmente critici grazie alla possibilità di richiedere il calcolo di un percorso alternativo.

### Conclusioni

GAP REDUCE è un innovativo progetto di R&S che accoglie i bisogni specifici delle persone autistiche. Conoscere anticipatamente gli elementi presenti lungo il percorso, siano essi facilitatori oppure ostacoli, richiama infatti un'esigenza molto comune nell'autismo (Talu e Tola 2022), che diviene dunque caratterizzante per lo strumento in quanto consente di migliorare l'esperienza di esplorazione urbana dell'utente.

Nella definizione dei facilitatori e degli osta-

coli si è tenuto conto dell'insieme di situazioni critiche ricorrenti nell'esperienza quotidiana delle persone autistiche, nonostante l'articolata variabilità dello spettro.

Un secondo aspetto su cui si è posta particolare attenzione è stato quello di pensare alla replicabilità e scalabilità dello strumento, nell'ottica di essere fruito non solo in altri contesti, ma anche da altri gruppi di abitanti svantaggiati che talvolta condividono molti dei bisogni delle persone autistiche (ad esempio gli anziani, i bambini, le persone con disabilità, le donne, ecc.).

Per colmare la mancanza di dati non reperibili in maniera automatizzata e al fine di renderne agevole la loro acquisizione, sono state avanzate alcune ipotesi come, ad esempio, la raccolta di dati dal basso da parte degli stessi utenti tramite la possibilità di arricchire la base di dati disponibile con nuove categorie di elementi spaziali o di integrare le stesse con luoghi, spazi e servizi per loro significativi.<sup>13</sup>

Il progetto di GAP REDUCE si inserisce nel percorso di ricerca sulle relazioni tra pianificazione e progettazione urbana e teoria dell'approccio delle capacità con una specifica declinazione sul rapporto tra città e autismo, contribuendo ad ampliare l'apporto metodologico e operativo della R&S sempre più orientato alla costruzione di politiche e progetti per città più inclusive e meno escludenti, per garantire e migliorare la possibilità di accedere e usufruire delle opportunità che la città offre in un'ottica di promozione della qualità della vita urbana di tutte e tutti. ■

### Note

- 1 Tamalacà Srl è una azienda spin-off sostenuta dall'Università di Sassari (<https://tamalaca.com/>).
- 2 Con particolare riferimento alle persone autistiche adulte e ad alto funzionamento.
- 3 La ricerca è stata condotta in collaborazione con numerosi soggetti operanti nel territorio, incluse le associazioni che si occupano dei diritti delle persone con disabilità e delle persone autistiche.
- 4 La teoria dell'approccio delle capacità è stata ideata da Amartya Sen (2009) e sviluppata successivamente dallo stesso e da numerosi studiosi di diversi ambiti disciplinari, tra cui principalmente Martha Nussbaum (2011).
- 5 Si segnalano due temi-chiave dell'Ac particolarmente rilevanti in relazione agli obiettivi del presente contributo. Il primo riguarda la necessità di riconoscere l'importanza della diversità tra individui ai fini della valutazione delle condizioni di vita e della definizione di criteri per orientare le scelte di pubblico interesse. Sen afferma che a parità di 'cose' a disposizione un individuo è in grado di ottenere un livello di benessere che dipende dalla sua capacità di convertire queste in effettivo benessere: lo spazio di valutazione identificato dall'Ac è, quindi, lo spazio multidimensionale e complesso dei funzionamenti e delle capacità individuali. Il secondo tema fa riferimento alla necessità di dotarsi di strumenti per produrre avanzamenti concreti nel miglioramento della qualità di vita dei gruppi più svantaggiati. Nel suo fondamentale testo *The Idea of Justice*, Sen (2009) sottolinea l'importanza di considerare la prospettiva dell'Ac come schema di riferimento anche per giungere a una scelta tra alternative fattibili. L'idea di giustizia che Sen propone non è, dunque, un ideale, un concetto esatto e definito a priori, ma un criterio pratico, imperfetto e variabile, utilizzato per identificare le ingiustizie che possono essere praticamente rimosse e ottenere miglioramenti concreti nelle condizioni di vita individuali e collettive, a partire da esigenze dei gruppi più svantaggiati.

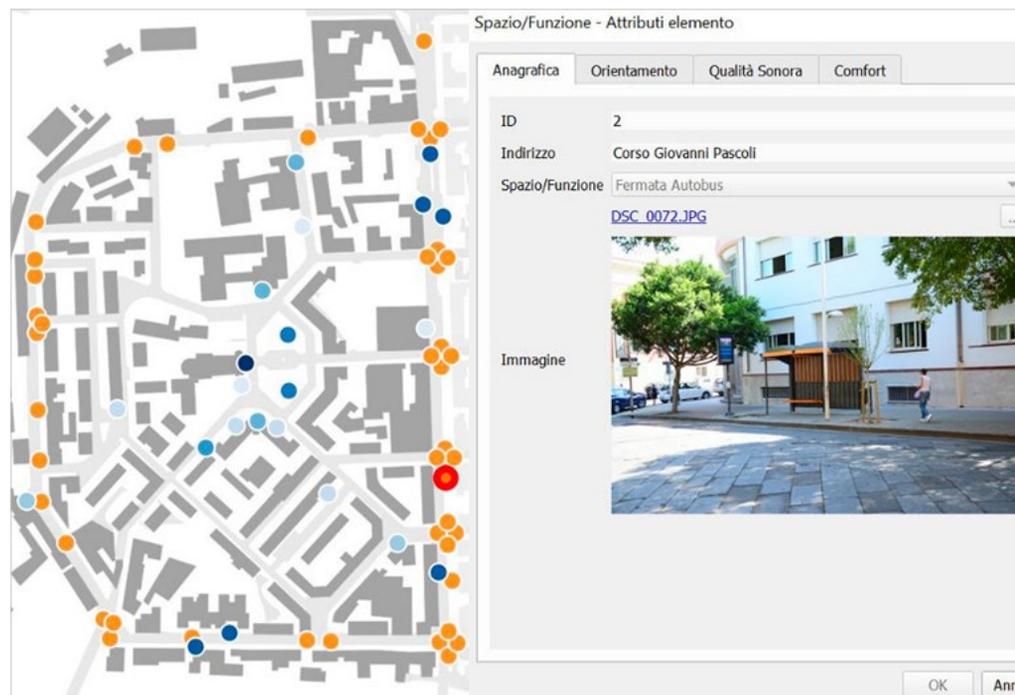
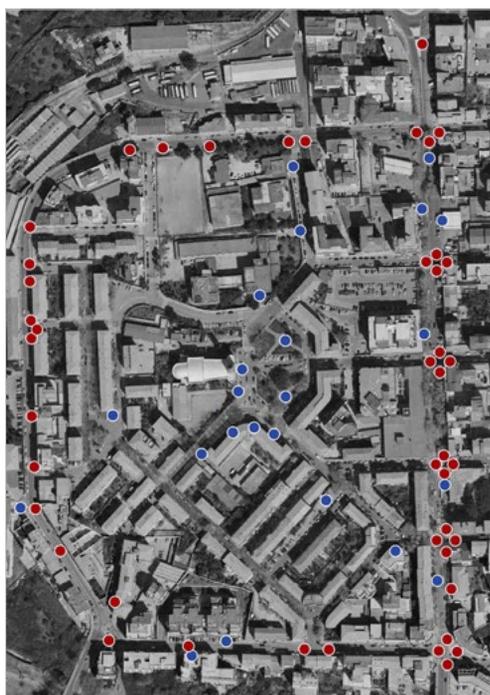


Fig. 1-2. Da sinistra: esito della mappatura dei facilitatori e degli ostacoli urbani; sistematizzazione in ambiente GIS dei POI+ e dei POI- mappati tramite un insieme di attributi spaziali e sensoriali ritenuti rilevanti nel disturbo dello spettro autistico (fonte: Tamalacà Srl).

Per approfondimenti si vedano, ad esempio, Talu (2014) e Blečić, Cecchini e Talu (2018).

6 Per approfondimenti si vedano, ad esempio, Talu (2013, 2014) e Blečić, Cecchini e Talu (2018).

7 Il riferimento è al concetto di “funzionamento atipico” introdotto da Terzi (2010).

8 A titolo di esempio si citano il Piano della Mobilità Urbana della città di Barcellona e il modello de ‘La città dei 15 minuti’. Per approfondimenti si rimanda a Talu e Tola (2022).

9 Secondo i principi dell’approccio del *Tactical Urbanism*: si veda Lydon and Garcia (2015).

10 L’area selezionata è stata il quartiere di Sacro Cuore della città di Sassari, Italia.

11 L’individuazione degli ostacoli e dei facilitatori è avvenuta a partire da un’analisi approfondita della letteratura e dall’organizzazione di un panel con un gruppo di quattordici esperti afferenti a tre macro ambiti disciplinari: psicologico-educativo, medico-sanitario e della progettazione spaziale.

12 Le immagini sono state elaborate con riferimento ai principi della Comunicazione aumentativa e alternativa - Caa (Cafiero 2009).

13 GAP REDUCE si di recente è concluso ed attualmente è in corso la definizione dei successivi passaggi per la futura implementazione e sviluppo.

## Riferimenti

Blečić I., Cecchini A., Talu V. (2018), “Approccio delle capacità e pianificazione urbana. Capacità urbane feconde e qualità della vita urbana degli abitanti più svantaggiati”, *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 122, p. 34-52.

Cafiero J.M. (2009), *Comunicazione aumentativa e alternativa. Strumenti e strategie per l'autismo e i deficit di comunicazione*, Erickson, Trento.

Lydon M., Garcia A. (2015), *Tactical Urbanism. Short-term Actions for Long-term Change*, Island Press, Washington DC.

Nussbaum M. (2011), *Creating Capabilities: The Human Development Approach*, Harvard University Press, Cambridge.

Sen A. K. (1980), “Equality of What?”, *The Tanner Lecture on Human Values*, University Press Cambridge, Cambridge, vol. I, p. 197-220.

Sen A. K. (1999), *Development as freedom*, Knopf Press, New York.

Sen A. K. (2009), *The Idea of Justice*, Harvard University Press, Cambridge.

Talu V. (2014), *Qualità della vita urbana e approccio delle capacità. Perché e come promuovere le capacità urbane degli abitanti più svantaggiati*, FrancoAngeli, Milano.

Talu V., Tola G. (2018), *La città per immagini. Verso la definizione di un insieme di requisiti spaziali per la progettazione di città autism-friendly*, List Lab, Trento.

Talu V., Tola G. (2022), *Making Cities (More) Inclusive. Urban design and planning for autism*, List Lab, Trento.

Terzi L. (2010), “What metric of justice for disabled people? Capability and disability”, in H. Brighthouse, I. Robeyns (eds.), *Measuring justice. Primary goods and capabilities*, Cambridge University Press, Cambridge, p. 150-173.

Ward C. (1978), *The Child in the City*, Architectural Press, New York.

## Think Tank-Inclusione e città storica: nuove forme di interlocuzione dentro e fuori il mondo accademico

Sebastiano Marconcini

Il progressivo consolidamento di una cultura dell’inclusione all’interno delle principali strategie di sviluppo nazionali ed internazionali non è ancora riuscito a colmare il divario che si è andato a formare con la pratica progettuale nel corso degli ultimi quarant’anni. Alla crescita della maggiore consapevolezza sull’importanza del tema, da parte degli attori dei processi decisionali non è sempre corrisposta una piena comprensione delle molteplici questioni da affrontare e degli strumenti a disposizione per perseguire tale obiettivo. Per questo motivo, il rinnovato ruolo della ricerca è raccogliere saperi e sviluppare idee innovative che sappiano evolvere dall’attuale approccio progettuale ‘accessibile’ ad uno pienamente inclusivo.

Sulla base di tali premesse, all’interno del Dipartimento di Architettura, Ingegneria delle costruzioni e Ambiente costruito (Abc) del Politecnico di Milano è nata l’iniziativa “Think Tank - Inclusione e città storica”, con l’obiettivo di fare interagire le competenze sulla progettazione inclusiva dei giovani ricercatori dell’Ateneo. In tale processo, come sede è stato scelto il Polo territoriale di Mantova, che ospita la Cattedra Unesco in Pianificazione e tutela architettonica nelle città patrimonio mondiale dell’umanità, per affermare il profondo legame tra i temi dell’inclusione e del patrimonio culturale. Quest’ultimo, oltre a costituire il cuore delle nostre città, i luoghi che viviamo ed in cui svolgiamo le principali attività quotidiane, è anche deposito di valori e risorse per lo sviluppo economico, sociale ed ambientale di una comunità. L’azione del progetto, dunque, si è focalizzata sul patrimonio culturale come bene pubblico, il cui accesso e utilizzo deve essere garantito al maggior numero di persone possibili.

In numerosi ambiti accademici è possibile osservare un costante aumento di ricerche sul tema dell’inclusione, il cui sviluppo risulta il più delle volte confinato all’interno dei settori disciplinari in cui vengono svolte. Su tale consapevolezza, la finalità del *Think Tank*

è stata di raccogliere al suo interno diverse figure che potessero dar luce ad azioni coordinate ed interdisciplinari, aggregando le varie competenze e, allo stesso tempo, rafforzando le specificità dei singoli ricercatori. Nell’ambito di un bando, interno al dipartimento, per attività di valorizzazione della ricerca e terza missione, si è riunito un team di assegnisti di ricerca e dottorandi<sup>1</sup> supportato da un *Advisory board* di docenti<sup>2</sup>. Nel gruppo sono state così riunite molteplici competenze sull’inclusione, afferenti a quattro principali ambiti: progettazione architettonica e urbana, valorizzazione del patrimonio culturale, salute e benessere, tecnologie per l’inclusione.

L’approccio multidisciplinare al tema dell’inclusione trova in questa esperienza una concreta applicazione, sviluppando un sistema di sapere, esauriente e allo stesso tempo in costruzione, a favore dell’autonomia e delle pari opportunità per le persone. Considerando la dimensione multi-scalare dell’inclusione, la cui attenzione spazia dall’oggetto d’uso al territorio, tramite tutte le scale d’intervento, l’obiettivo del gruppo è stato individuare tutte le componenti, tangibili e intangibili, su cui poter intervenire tramite specifiche competenze e strumenti idonei a perseguire la finalità di un ambiente più fruibile a tutti.

Questo sapere, tuttavia, deve trovare le modalità tramite cui essere condiviso e tradotto in una applicazione corretta dei principi della progettazione inclusiva. Questa seconda premessa ha rappresentato un importante principio su cui impostare le attività del *Think Tank*, nella convinzione della necessità di rappresentare un ‘luogo’ di comunicazione ed interfaccia tra i principali interlocutori interessati a queste tematiche. Tale azione è stata concepita da svolgersi non solo all’interno del mondo scientifico, ma rivolgendosi anche ad un pubblico più generale, coinvolgendo *stakeholders* ed attori dei processi decisionali nell’ambito dell’inclusione.

Al fine di definire saperi, approcci metodol-

ogici e soluzioni tecniche da poter applicare in contesti eterogenei e da poter condividere per promuovere una maggiore cultura inclusiva, il *Think Tank* ha dato vita ad un'azione di *engagement* tramite numerose attività. Nell'anno della sua istituzione (2021), e nonostante le difficoltà poste dalla situazione pandemica, sono stati proposti tre eventi principali, rappresentativi dell'approccio e dell'azione sviluppati dal *Think Tank*. Il seminario "*Open Talks!* della progettazione inclusiva" è il primo esempio di attività svolta, momento che ha permesso un confronto tra i giovani ricercatori del mondo accademico e di ricerca nazionale su inclusione e città storica. Sullo stesso principio su cui si è formato il gruppo di lavoro, tramite la realizzazione di tre tavoli di discussione, la finalità dell'evento è stata la messa a sistema delle diverse competenze e una costruzione collettiva dello stato di avanzamento della ricerca nazionale su queste tematiche, oltre che proporre possibili futuri indirizzi di sviluppo.

Un'ulteriore importante giornata di studi promossa è stata la conferenza "Inclusione e città storica: Dialoghi per una architettura delle persone", che si è sviluppata in due momenti principali. In continuità con le tematiche che hanno caratterizzato il precedente evento delle *Open Talks*, si è svolta una prima parte dove alcuni esperti in materia hanno portato il proprio contributo. La seconda parte della giornata ha visto il confronto tra ricercatori, professionisti, enti amministrativi e associazioni del terzo settore, con l'obiettivo di

instaurare un dialogo tra i molti attori coinvolti nell'attuazione di pratiche inclusive. Queste due occasioni hanno permesso una maggior consapevolezza delle svariate modalità di intervento per città maggiormente fruibili a tutti, attraverso nuove proposte che considerassero competenze, risorse e ruoli dei soggetti che partecipano allo sviluppo dell'inclusione.

La "Visita al Museo di Palazzo Te tramite percorso sensoriale", realizzata con la partecipazione del Comitato Lombardia dell'Associazione italiana giovani per l'Unesco (Aigu), chiude questa prima serie di eventi con un doppio scopo di sensibilizzazione e formazione. La visita al museo ha visto i partecipanti bendarsi ed usare le riproduzioni tattili in dotazione per scoprire attraverso i sensi i diversi ambienti, non solo comprendendo l'esperienza delle persone con disabilità sensoriali visive, ma anche come la dimensione sensoriale possa avere un ruolo fondamentale nella scoperta, e conseguente progettazione, dello spazio costruito.

Sebbene brevemente accennate, questa panoramica di attività illustra pienamente le finalità del *Think Tank*, nel promuovere la cultura dell'inclusione: la continua promozione della ricerca, secondo un approccio multidisciplinare, che ha messo in rete giovani ricercatori di tutta Italia ed il confronto con gli esperti in materia; la diffusione di tali conoscenze per la definizione di azioni concrete per lo sviluppo di città e patrimoni inclusivi, tramite le relazioni con chi ricopre

ruoli decisionali e attuativi; una maggiore conoscenza dell'inclusione, con vere e proprie attività di sensibilizzazione, affinché la maggiore consapevolezza porti chiunque a partecipare al raggiungimento di questo ambizioso obiettivo.

Accanto a queste iniziative frontali e dalla maggiore visibilità, è importante sottolineare come da parte del *Think Tank* sia stata sviluppata una costante azione trasversale, sia per rafforzare l'approccio multidisciplinare al tema sia per ampliare il bacino di interlocutori per la promozione di una cultura inclusiva. Con diverse modalità, i membri del gruppo hanno dato vita ad un approccio cooperativo, attivando collaborazioni di ricerca che si stanno traducendo in diverse iniziative, dalla partecipazione a bandi di finanziamento alla produzione di pubblicazioni scientifiche. In tal senso, si è voluto rimarcare la finalità dell'iniziativa non come semplice collettore di ricerche in fase di sviluppo, ma come propellente per proposte che unissero le competenze dei singoli ricercatori e dei settori disciplinari di appartenenza.

Infine, un'ulteriore iniziativa ritenuta fondamentale è stata quella di apportare un maggiore contributo all'attuale attività didattica, in cui il tema dell'inclusione è trattato il più delle volte come argomento secondario o senza una conoscenza approfondita. Per questo motivo, i partecipanti al *Think Tank* si sono impegnati ad introdurre la materia all'interno dei corsi a cui partecipano in qualità di assistenti alla didattica. Azione non



Figg. 1-2. Da sinistra: i membri del Think Tank: Daniele Treccani, Stefania Campioli, Olga Rosignoli, Sebastiano Marconcini, Erica Isa Mosca, Silvia Mangili, Alessandro Morganti (foto di Sebastiano Marconcini); immagine promozionale della giornata di studi "Inclusione e città storica: Dialoghi per una architettura delle persone", organizzata nell'ambito delle attività del Think Tank (fonte: elaborazione dell'autore).

unicamente svolta tramite lezioni frontali, ma apportando il proprio contributo nello sviluppo delle esercitazioni progettuali e di tesi di laurea focalizzate sulla progettazione inclusiva, promuovendo la cultura dell'inclusione anche attraverso una più attenta formazione dei progettisti di domani.

In ultima analisi, il racconto di questa iniziativa vuole rappresentare una forma di incoraggiamento verso tutte quelle realtà che si occupano di inclusione nel mondo accademico, affinché si possa rappresentare un punto di riferimento sia della ricerca di base che di quella applicata. È evidente la complessità del tema, dalle numerose conoscenze necessarie per comprendere appieno i bisogni delle persone alla gestione dello

stesso progetto inclusivo, per il numero di attori coinvolti e le componenti che ne concorrono a definirne il livello di fruizione. Per questo motivo, è necessario articolare le diverse proposte con una azione trasversale, che sappia mettere a sistema, attivandole nel momento più opportuno, le molteplici competenze necessarie a raggiungere tale scopo. Oltre all'atto progettuale, numerose attività concorrono alla promozione dell'inclusione, iniziative che non possono essere considerate 'minori' ma devono prevedere il coinvolgimento di tutti i soggetti con un ruolo ed interessati all'argomento. Aprirsi a nuove opportunità di dialogo, con l'obiettivo di raggiungere il maggior numero di interlocutori, in questo processo in continuo divenire,

è l'obiettivo che la ricerca si deve porre per un impegno coordinato verso il raggiungimento del maggior livello possibile di inclusione nelle nostre città. ■

#### Note

1 I membri del Think Tank sono gli assegnisti di ricerca Sebastiano Marconcini, *Project manager* del *Think Tank*, ed Erica Isa Mosca, insieme ai dottorandi Stefania Campioli, Silvia Mangili, Alessandro Morganti, Olga Rosignoli e Daniele Treccani.

2 L'*Advisory board* è composto dai Proff. Federico Bucci, Stefano Capolongo, Stefano Della Torre, Luigi Fregonese, Angelo Lorenzi, Laura Elisabetta Malighetti, Marco Scaioni e Valeria Natalina Pracchi.

I Convegno INU Giovani  
a cura del gruppo "Ricerca e formazione" INU Giovani

Roma, modalità ibrida | 16.09.2022



Call for contributions *papers | projects | images | videos*

# BE PLANNERS

sguardi e progetti sulle città

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

**INU Giovani**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica



beplanners.inugiovani@gmail.com

### Progetti integrati di territorio e di paesaggio

Luana Di Lodovico, Annalisa Di Cristofaro

Pianificare un territorio, e di conseguenza il proprio paesaggio naturale ed antropizzato, significa trasformare il contesto 'identitario'. Poiché sono i contenuti della coscienza di appartenenza a definire un territorio (Carle 2012), l'integrazione tra pianificazione territoriale ed urbana deve costruire una visione condivisa del futuro attraverso reti di cooperazione: tra attori pubblici e privati, tra le principali popolazioni che abitano lo spazio metropolitano contemporaneo (residenti, pendolari, turisti, universitari, *city user*) ma anche tra città diverse, ma potenzialmente sinergiche e complementari.

La pianificazione ordinaria dei Comuni ha considerato sinora i piani sovraordinati meri 'contenitori' di prescrizioni neutre o difficilmente applicabili alla scala locale. Il gap potrebbe essere superato riservando un nuovo ruolo alla pianificazione ordinaria: essa potrà basarsi su un piano "circolare - dinamico" e su processi "flessibili" di trasformazione territoriale. Seguendo questa logica il piano dovrà attenersi ad un sistema di valutazione derivante da Quadri conoscitivi condivisi (es. CLeP della Regione Abruzzo), da realizzare utilizzando le conoscenze identitarie ed intenzionali secondo il criterio della ricomposizione dei saperi, strutturata per verificare la compatibilità di trasformazioni previste nel piano o fuori dal piano (concertazione, negoziazione, perequazione, progettazione complessa, urbanistica consensuale, etc.). Modelli di pianificazione siffatti, basati sulla conoscenza, conferiscono flessibilità all'interpretazione dello sviluppo di un territorio. Nello stesso tempo non trascurano l'ascolto della domanda locale e quindi la coerenza d'insieme e la visione condivisa (Pasqui 2008; Gabellini 2009). Perciò, i modelli flessibili integrano le ragioni del territorio con la tutela del paesaggio, divenendo Progetti

integrati di territorio e di paesaggio.

I Progetti integrati, oggetto del lavoro di ricerca, vanno a configurarsi come strumenti di *governance* che intercettano per intero la 'domanda di trasformazione' percependo i profondi cambiamenti socio-economici che influiscono sulle dinamiche insediative, cogliendo il senso delle microtrasformazioni spaziali che influiscono su vissuto quotidiano e diventando azioni di sistema' atte ad incentivare, indirizzare ed attuare i percorsi orientati al miglioramento della qualità dei paesaggi, integrando visioni di salvaguardia, recupero, riqualificazione e di sviluppo attribuendo, altresì, significati e individuando potenzialità dei territori.

#### L'evoluzione dei concetti di territorio e di paesaggio

Nell'ultimo periodo di programmazione si è 'riscoperta' la funzione del territorio come fattore di crescita economica e coesione, luogo ideale per il coordinamento e integrazione politiche a differenti livelli di competenza in cui si tiene anche conto del paesaggio. In Italia, con il "Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio" (Dlgs 22 gennaio 2004, n. 42), il paesaggio entra a tutti gli effetti nei nuovi processi di *governance* multilivello: non solo materia di Stato e Regione ma sistema di relazioni interdisciplinari, volte a promuovere l'integrazione tra politiche settoriali, politiche di tutela e valorizzazione del paesaggio. È necessario operare una riflessione sui concetti di territorio e di paesaggio, sulla loro evoluzione e sul loro significato attuale, perseguendo l'allontanamento da quel modello di pianificazione che ha visto il territorio come mero supporto tecnico alle attività economiche e il paesaggio come sommatoria di bellezze naturali da tutelare (nello specifico le aree protette considerate come zone off-limits, quasi

esterne al territorio di appartenenza perché non messe a sistema con esso).

Partendo dalla definizione introdotta dalla Convenzione europea del paesaggio possiamo affermare che il "Paesaggio designa una determinata parte di territorio così come è percepita dalle popolazioni". Questo concetto è lontanissimo da quello espresso dalla Legge 1494/1939, nella quale il legislatore si limitava ad indicare gli oggetti della tutela senza dare una definizione di paesaggio, ma alla quale va riconosciuto il merito di aver iniziato, in tempi così lontani, una riflessione intorno al tema della tutela del paesaggio e della pianificazione paesistica. Il prendere, poi, coscienza della questione ambientale, dei limiti dello sviluppo, della mitigazione dei rischi e del concetto di sviluppo sostenibile post Covid, ha portato a dire che il paesaggio non è una sommatoria di beni da tutelare, ma è data dall'infinita connessione delle cose e forma un tutto dove elementi naturali, culturali e non vengono considerati simultaneamente (Convenzione europea del paesaggio 2000). Accettare questa definizione porta i progettisti a porre la propria attenzione a tutti i tipi di paesaggio: da quelli di pregio e/o consolidati dalla storia a quelli che rispecchiano i valori, le articolazioni e le complessità della società contemporanea, misurandosi con lo stato reale dei paesaggi esistenti. Pensiamo, per esempio, ai paesaggi della riconversione economico-produttiva coi loro ingombranti retaggi di aree ed impianti dismessi e in parte riutilizzati, i paesaggi della diffusione urbana spesso appoggiati alle antiche trame rurali, i paesaggi della pluri-abitazione e quelli del turismo di massa, i paesaggi interamente plasmati dalle reti infrastrutturali e/o dai 'grandi servizi', etc. Paesaggi nei quali è sempre più difficile rintracciare i codici tradizionali o gli "statuti

dei luoghi” che hanno perso i loro referenti, e che anzi sembrano crescentemente caratterizzati dal disordine, spesso frutto dei ritardi e delle inadeguatezze nella ‘comprensione’ di quanto accade (Casatella e Gambino 2005).

### **Landscape urbanism ed i progetti di paesaggio: la progettazione del verde**

Il paesaggio, nei lavori di indagine direttamente finalizzati alla pianificazione, spesso non viene letto come significante di un sistema formale di rappresentazioni che i fruitori riconoscono, con differenze relative alla soggettività dei fruitori stessi. Il *Landscape Urbanism* è un approccio metodologico che tende ad incorporare i processi e le tecniche che hanno storicamente modulato il paesaggio nel campo dell’urbanistica, potenziandone la capacità di misurarsi con una varietà di scale, di diversità di temi e di vincoli, di rapidità delle trasformazioni trovando soluzioni sempre meno rigide e impositive partendo dall’elaborazione di nuovi quadri cognitivi e metodi di azione alla confluenza delle ingegnerie ambientali e studi sul paesaggio con le strategie di sviluppo urbano e produttivo (Mostafavi and Najle 2003). Temi centrali trattati sono: organizzazione del suolo e dei vuoti (anziché la costruzione degli edifici) e la gestione delle reti e delle infrastrutture come i “catalizzatori delle trasformazioni” piuttosto che come opere funzionali (Mostafavi and Najle 2003).

In questo nuovo contesto di riferimento diventa meno utopistico l’obiettivo di far crescere l’importanza del paesaggio nella gestione quotidiana del territorio, estendendo l’attenzione a tutti i paesaggi ordinari oltre che a quelli di pregio. Non basta, infatti,

conservare l’aspetto esteriore dei luoghi, restaurare i contenitori storici o riqualificare le città per migliorare il paesaggio, esso assume valore nel rapporto con la popolazione, in funzione del significato, degli usi e dell’immagine che questa gli attribuisce. Si trascurano, infatti, le “forme strutturate”, base del sistema di relazioni tra parti che comunicano complessivamente dei significati, mentre al contrario si organizzano sistematicamente le informazioni sugli oggetti che costituiscono il supporto fisico del paesaggio, le ‘sostanze’ dell’espressione o del contenuto. Quindi, mentre cresce l’attenzione per descrivere in modo sistematico gli aspetti ambientali e culturali del supporto fisico che sta alla base del paesaggio, al contrario tutti gli studi sul valore di identità o su quello estetico del paesaggio si vanno riducendo ad un contributo marginale, poco strutturato metodologicamente, poco utile per il progetto.

La progettazione del verde, come elemento dell’ambiente costruito in fondamentale relazione con il paesaggio, è alla base del miglioramento della qualità di vita nelle città. Attraverso, per esempio, il Piano del verde urbano (Pvu), infatti, si potrebbe porre un freno al consumo abnorme di suolo agricolo, riqualificare le periferie urbane, riconnettere le reti ecologiche e riequilibrare i bacini idrografici, riorganizzare i sistemi urbani policentrici, ridefinire i rapporti sinergici e di complementarità fra città e campagna, chiudendo localmente i cicli (reti corte) dell’alimentazione, dei rifiuti, dell’energia, etc. Nei paesi anglosassoni la disciplina che si interessa del verde urbano è l’*urban forestry*, quasi ad indicare come le aree verdi possano proporsi come oasi di ruralità entro gli ambiti urbani,

con una sottolineatura della *wilderness* delle aree verdi inserite in un ‘arido’ edificato.

Il ruolo del verde dentro le città potrebbe, oltre a mitigare gli effetti delle isole di calore, portare, come già sta accadendo, alla riscoperta degli orti urbani (*urban agriculture*), che hanno fatto parte integrante della cultura architettonica europea delle città giardino, eliminate nell’arco di poco più di un secolo dall’affermazione di una cultura industriale dell’edilizia e dell’urbanistica che ha privilegiato il mattone e il cemento più che gli elementi di inserimento e di valorizzazione dell’ambiente. Numerose, e tutte ugualmente importanti, sono inoltre le funzioni svolte dal verde urbano, quali: funzione ecologico-ambientale (mitigazione effetti di degrado e gli impatti prodotti edificazioni e attività dell’uomo), igienico - sanitaria (mitigazione del microclima, etc.), protettiva (protezione e di tutela del territorio in aree degradate o sensibili e dal consumo del suolo, e viceversa la sua rimozione può in certi casi produrre effetti sensibili di degrado e dissesto territoriale, etc.), sociale e ricreativa, culturale e didattica (parchi e i giardini storici come monumenti naturali, etc.), estetico-architettonica (migliora decisamente il paesaggio urbano e rende più gradevole la permanenza in città).

### **La multisettorialità del progetto di territorio**

Il territorio va considerato come patrimonio ambientale, economico e culturale e allo stesso tempo un fattore costitutivo del capitale sociale, bene di cui dispone la popolazione sia effettivamente presente che quella potenzialmente presente in una località. Il progetto di territorio per essere punto di incontro e di confronto tra azioni locali e sovralocali, tra attori pubblici e privati e società locale deve riferirsi ad un modello di governance che consideri lo spazio nelle sue relazioni ed interdipendenze e che si cali in un sistema a cui le scelte politiche e strategiche abbiano dato uno specifico ruolo.

Proprio perché il territorio, oltre ad essere espressione delle stratificazioni della storia locale, è anche il presupposto per costruire visioni di futuri possibili, il progetto di territorio deve essere multisettoriale e la sua governance multilivello. Il progetto di territorio, infatti, non può presupporre uno sviluppo che sia solo di modernizzazione, ma deve essere capace di proporre al mercato e alle reti sovra locali un modo di operare e degli obiettivi che possano far assumere al territorio oggetto di studio e di progettazione un ruolo



Fig. 1. Il borgo di Castelmezzano (PZ) (fonte: unsplash.com).

nel contesto regionale, nazionale ed internazionale. Molto spesso si confonde il progetto di territorio con il progetto nel territorio e si tende a pensare che il progetto di territorio coincida con il progetto di infrastrutture. È vero che un'importante infrastruttura può contribuire ad incrementare il bene comune mettendo in valore le risorse locali, ma può anche seguire delle logiche progettuali che non sempre risultano essere appropriate a quelle dei territori in gioco, per questo motivo il progetto di infrastrutture può essere progetto di territorio quando risulta essere multisetoriale, quindi non semplice connessione tra sistemi insediativi o puro supporto tecnico alle attività economiche, ma diventa quadro di riferimento per le diverse azioni in gioco che possono integrarsi con una visione prospettica del territorio e che dovrebbe portare verso azioni sullo spazio sostenibili e condivise. Il modello di gestione a cui riferirsi è quello delle Piattaforme territoriali strategiche, le quali individuano parti del territorio nazionale dove si possono concentrare le funzioni di eccellenza dell'economia e dell'innovazione al fine di raggiungere alti livelli di competitività sia nell'offerta territoriale che nella produzione di ricchezza.

### I progetti integrati

I progetti di territorio e i progetti di paesaggio si configurano come progetti integrati (o di contesto) in quanto non prospettano la progettazione di singole opere, ma la definizione di nuovi assetti funzionali e gestionali volti a migliorare la qualità paesaggistica e di fruizione del territorio. Assetti strettamente connessi ed integrati al complesso di azioni già individuate da piani e programmi nazionali, regionali, provinciali e locali o dettate dall'evidenza che lo sviluppo, nel suo complesso, determina sugli equilibri paesaggistici dei territori della quotidianità, della marginalità, dell'abbandono, dello sviluppo disuguale, in modo da progettare un futuro migliore sotto il profilo sociale, economico ed ambientale sostenibile.

I progetti integrati devono essere considerati come veri e propri strumenti operativi attraverso i quali raggiungere gli obiettivi di qualità paesaggistica e di miglioramento territoriale. Sono quindi in grado di assumere il ruolo di 'azioni di sistema' atte ad incentivare, indirizzare ed attuare i percorsi orientati al miglioramento della qualità dei paesaggi, integrando visioni di salvaguardia, recupero, riqualificazione e di sviluppo, possono, altresì, attribuire significati ed individuare potenzialità dei territori giudicati privi di

valori o d'identità e esclusi dai tradizionali e consolidati circuiti economici e fruitivi o che presentano valori dispersi nel territorio. I progetti, quindi, rappresentano una modalità di attuazione degli obiettivi di qualità paesaggistica, finalizzate alla fruizione delle risorse naturali e culturali, ed allo sviluppo di attriti economiche integrative ed alternative a quelle tradizionali. Combinando opportunamente gli obiettivi di qualità e le strategie della tutela con il fine ultimo di salvaguardia della specificità del singolo paesaggio identitario, restituendo l'immagine più rappresentativa (la figura di senso) che si intende assumere come riferimento, precisando i caratteri identitari da conservare e i margini di trasformazione ammissibili.

Tali progetti seguono un iter di corretto inserimento paesaggistico attraverso il quale le trasformazioni previste, progettate e attuate possono stringere adeguate relazioni funzionali, formali e percettive con i paesaggi nei quali ricadono, evitando la cancellazione o la riduzione dei loro segni e dei loro caratteri qualificanti, nonché contribuendo alla loro messa in valore, perseguendo gli obiettivi di qualità fissati per i paesaggi alle diverse scale. L'iter metodologico da seguire è:

1. individuare il contesto di riferimento progettuale della trasformazione;
2. individuare i paesaggi regionale, d'area vasta e locale interessati dal contesto di riferimento progettuale;
3. individuare le relazioni tra l'intervento e il contesto di riferimento progettuale dal punto di vista fisico-morfologico, funzionale, delle modalità d'uso e percettivo, e la verifica di congruità o interferenza con i segni, i caratteri qualificanti e gli obiettivi di qualità dei paesaggi ai quali il contesto appartiene;
4. illustrare e motivare le soluzioni progettuali adottate, eventualmente in riferimento alle opere di mitigazione proposte, sotto il profilo del corretto inserimento della trasformazione e del perseguimento degli obiettivi di qualità di paesaggio e dell'eventuale grado di reversibilità dell'intervento.

Al fine di ridurre al minimo o eliminare gli eventuali effetti negativi dell'intervento si adotteranno misure di mitigazione preventiva: esse sono da riferire all'impatto percettivo sul territorio, alla rilevanza sociale dell'impatto percettivo, alle ricadute delle eventuali trasformazioni indotte sulla rete ecologica e sulle reti esistenti. In particolare le misure riguardano:

- interventi volti a diminuire l'impatto percettivo, acustico e atmosferico (es. barriere e schermi vegetazionali con funzione di filtro

e mitigazione visiva e acustica, interrimento linee elettriche, etc.);

- interventi volti ad evitare la frammentazione della rete ecologica e l'impoverimento delle risorse fisico naturalistiche (es. fasce boscate e arbustive e macchie boscate con funzione tampone, coltivazioni agrarie come recupero all'interno delle cave, opere di recupero a verde delle aree di risulta; riduzione delle superfici artificializzate, fitodepurazione, rimodellazione degli alvei e delle sponde fluviali dei corsi d'acqua interrotti, etc.).

Tutti gli interventi di mitigazione, naturalmente, devono essere riferiti all'effetto diretto o indiretto dell'impatto, alla sua durata a breve o a lungo termine, alla sua caratterizzazione di impatto isolato, interattivo e cumulativo, alla possibile combinazione dei tipi di mitigazione. Gli obiettivi delineano gli indirizzi di sviluppo sostenibile come raccordo potenziale con le politiche di pianificazione territoriale e urbanistica e con le politiche di programmazione dello sviluppo locale, con particolare riferimento ai territori rurali. Quando parliamo di sviluppo sostenibile intendiamo quello un percorso di sviluppo del territorio basato sull'integrazione delle variabili ambientali, economiche e sociali, in grado di risolvere i fenomeni di crisi determinati dalle trasformazioni in atto, di prevedere una corretta utilizzazione delle aree agricole interstiziali e di salvaguardare le poche aree di interesse ambientale ancora rimaste. Utilizzando i progetti integrati come strumenti strategici per uno sviluppo sostenibile del territorio, in grado di contrastare il degrado paesaggistico e contestualmente di costruire le condizioni per un diverso sviluppo socioeconomico. I progetti integrati necessitano, infine, di una gestione sostenibile degli interventi, ovvero di conservazione attiva e dell'applicazione di nuove forme di investimento finalizzate al miglioramento, per esempio, dell'efficienza produttiva degli appezzamenti di progetti per i mosaici del paesaggio agrario. Tutto ciò è possibile se alla base della progettazione c'è un quadro conoscitivo iniziale che sia capace di fornire un sistema e un apparato di conoscenze, da approfondire alle diverse scale, d'area vasta e locali, sussidiario alla costruzione di interventi di trasformazione e/o conservazione. Infine per il perseguimento degli obiettivi di qualità paesaggistica alle diverse scale, ed in relazione alle caratteristiche della trasformazione possiamo riscontrare tre situazioni: le trasformazioni non ammissibili in quanto ostative del perseguimento degli obiettivi di qualità, le trasformazioni rilevanti la cui

ammissibilità dipende dai contenuti del progetto di trasformazione, le trasformazioni ordinarie cioè paesaggisticamente non particolarmente significative. Le trasformazioni del territorio causate dalla realizzazione dei progetti di integrati non devono più costituire fatti ineluttabili dello sviluppo, ma diventare concrete occasioni per definire nuovi assetti, nuove qualità, nuove funzioni del territorio attraversato, e il paesaggio non più costituire un limite a ciò che si vuole realizzare, ma diventare parte di un progetto per il territorio. ■

## Riferimenti

- Agnoletti M. (2009), *Il paesaggio come risorsa*, Edizioni ETS, Pisa.
- Agnoletti M. (2010), "La via pugliese alla pianificazione del paesaggio", *Urbanistica*, no. 147, INU Edizioni, Roma.
- Berry W. (1996), *Another Turn of the Crank*, Counterpoint, Washington.
- Bevilacqua P. (2006), *La terra è finita*, Laterza, Bari.
- Bonora P., Cervellati P. L. (2009), *Per una nuova urbanità. Dopo l'alluvione immobiliare*, Diabasis, Reggio Emilia.
- Cassatella C., Gambino R. (2005), *Il territorio: conoscenza e rappresentazione*, Celid, Torino.
- Carle L. (2012), *Dinamiche identitarie Antropologia storica e territori*, Alinea, Firenze.
- Cevasco R. (2007), *Memoria verde, nuovi spazi per la geografia*, Diabasis, Reggio Emilia.
- Donadieu P. (2004), *Campagne urbane. Una nuova proposta di paesaggio della città*, Donzelli, Roma.
- Fedenatur (2004), *The place of periurban natural spaces for a sustainable city*, European Commission, Brussels [http://www.fedenatur.org/docs/docs/38.pdf].
- Fanfani D. (2009), *Pianificare fra città e campagna*, Firenze University Press, Firenze.
- Fanfani D. (2010), *Patto città campagna: un progetto di bioregione urbana per la Toscana centrale*, Alinea, Firenze.
- Gabellini P. (2010), *Fare urbanistica. Esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Roma.
- Geddes P. (1970), *Città in evoluzione*, Il saggiaatore, Milano.
- Magnaghi A., Paloscia R. (1992), *Per una trasformazione ecologica degli insediamenti*, Franco Angeli, Milano.
- Marson A. (2006), *Il progetto di territorio nella città metropolitana*, Alinea, Firenze.
- Mostafavi M, Najle C. (2003), *Landscape Urbanism. A Manual for the Machinic Landscape*, AA publications, London.
- Pasqui G. (2008), *Città, popolazioni, politiche*, Jaca Books, Milano.
- Van Der Ploeg J. D. (2008), *The New Peasantries: Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*, Earthscan Publications, Amsterdam.

## La sfida ambientalista tra reazione e rivoluzione

Giovanni Ottaviano

La recente riemersione all'attenzione del dibattito pubblico della questione ambientale – focalizzata in questo specifico momento storico prioritariamente sulla lotta al cambiamento climatico – ha sollecitato un diffuso fermento nella produzione di politiche e strategie per ridurre gli impatti delle attività umane sugli equilibri ambientali globali.

Accanto alle ben note e molto discusse misure di tipo tecnologico (tra le quali la 'svolta elettrica' della mobilità individuale rappresenta forse il più celebre esempio), in cui la dimensione territoriale-urbanistica è posta in subordine rispetto alla dimensione industriale della transizione, vengono avanzate proposte e iniziative che attengono direttamente alla configurazione degli usi possibili del territorio. Ci si riferisce qui, in particolare, alla rinnovata vitalità delle istanze di istituzione di regimi di salvaguardia di porzioni crescenti del patrimonio naturale globale. Ha riscosso largo consenso, anche evidentemente per ragioni di efficacia comunicativa, la proposta di impegno della comunità internazionale a sottoporre a tutela il 30% della superficie terrestre entro il 2030 (sintetizzata nello slogan "30x30"), alzando poi ulteriormente l'asticella per giungere al 50% entro il 2050.<sup>1</sup> Ancor più radicale l'iniziativa "Nature Needs Half"<sup>2</sup>, che sostiene la necessità di raggiungere già nel 2030 l'obiettivo di tutelare il 50% della superficie globale, anche con specifico riferimento alla tutela e al ripristino della wilderness.

In entrambi i casi, tuttavia, emerge un'attenzione concentrata sul mero dato quantitativo, mentre sono ben meno presenti considerazioni relative alle forme che tale regime di tutela debba assumere e alle specifiche qualità ambientali dei territori che ne dovrebbero essere interessati. La KBA partnership<sup>3</sup> sostiene ad esempio l'importanza che quel 30% di superficie protetta sia "il 30% giusto", e cioè che sia necessario concentrare gli sforzi di tutela prioritariamente su alcune "aree chiave della biodiversità". Afferma, inoltre, che "spesso le aree sono designate come protette dove è conveniente, piuttosto

che perché siano importanti per conservare la biodiversità" (Plumptre *et al.* 2021), e in tal senso parrebbe confermarsi anche nel contesto globale quella lettura critica delle politiche di distribuzione delle aree protette sul territorio nazionale italiano, secondo cui le politiche stesse hanno più spesso teso all'istituzione di parchi laddove fossero presenti condizioni di scarsa attrattività per i processi di sviluppo economico, in quella che Magnaghi (2010: 27) ritiene un'operazione di "risarcimento" rispetto ai guasti provocati dallo sviluppo alla 'natura'. Una riaffermazione, insomma, del principio per il quale è "l'uomo demiurgo padrone del proprio destino" (La Cecla 2019: 91) a stabilire gli stati compensativi per mezzo dei quali il pianeta dovrebbe raggiungere uno stato di equilibrio, imponendo artificiali confini tra ciò che è meritevole di una tutela in sé e per le necessità umane, e ciò che invece può essere alterato in misura più o meno accentuata ai fini dello sviluppo economico e socio-demografico. È d'altra parte stato riscontrato che questi approcci deterministici alla gestione degli equilibri naturali siano spesso associati all'insorgenza di sperequazione tra chi "intasca i dividendi" e chi "paga i costi" (Latouche 2008: 80) delle stesse politiche di 'compensazione delocalizzata' dei detrattori ambientali, aggiungendo perciò una componente di (in) giustizia spaziale alla già complessa questione ambientale.

Accanto alle politiche pubbliche di tutela di determinate porzioni di territorio, e alle istanze per sollecitarne l'attuazione, si pone poi l'emergente nicchia delle aree protette private.<sup>4</sup> Diverse autorevoli voci nel panorama conservazionistico – prima tra tutte, quella della IUCN – sottolineano l'importanza di questa nuova fattispecie di territorio protetto, la quale spesso non risulta ancora efficacemente integrata nei quadri normativi nazionali e nei sistemi ambientali individuati dall'azione pubblica. Recenti ricerche, però, sottolineano la persistenza nelle aree protette private – e forse addirittura l'accentuazione – di quella netta separazione tra politiche

di conservazione e politiche di sviluppo che già caratterizza, come detto, gran parte dei territori protetti. Iannuzzi e Mourato (2017) affermano come risultato dei propri studi sul contesto portoghese la stretta dipendenza, in termini di sostenibilità economica – e, per riflesso, sociale – delle riserve naturali private dalla possibilità di accedere a finanziamenti pubblici o provenienti da fondazioni internazionali, e che ciò sia viepiù dimostrato nei contesti in cui l'azione dello Stato o degli enti locali è meno presente. Quanto rilevato dagli autori citati si inserisce d'altra parte in un nutrito corpo di letteratura sul tema, che per lo più converge sulla difficoltà di coniugare percorsi di sviluppo e istanze di tutela e da cui spesso emerge quel carattere di subordinazione 'compensativa' delle aree protette ai flussi economici globali già poc'anzi accennato. Dematteis e Magnaghi (2018) affermano inoltre che anche nelle stesse politiche di sviluppo locale predisposte dalle istituzioni comunitarie sia presente un approccio tecnicistico ed 'eterodirettore', poiché il carattere *place-based* su cui sono impiegate si traduce in realtà in una valorizzazione di alcune peculiarità secondo modelli prestabiliti e omologanti, che tuttavia non lasciano sufficiente spazio a pratiche originali e contestuali di sviluppo.

È possibile notare un'affinità, in questo senso, con quanto già rilevato da West, Igoe e Brockington (2006) su come una visione virtualizzata della relazionalità uomo-ambiente – di matrice prettamente occidentale, secondo gli autori – produca frequentemente

processi di 'musealizzazione' delle pratiche locali considerate meritevoli di conservazione, annullando la possibilità di esprimere quella componente innovativa che, essa stessa, ha permesso nel tempo la nascita e lo sviluppo di quelle peculiarità oggetto del regime di tutela.

Ne deriva perciò una strutturazione generalmente 'insularizzata' dei territori e degli oggetti culturali da preservare, che nelle più avanzate visioni sono stati connessi tra loro in "arcipelaghi" (Gambino 2005: 57). Rischia però, anche in questa rinnovata spinta ambientalista, di mancare lo sguardo verso il 'mare', e cioè l'intricata trama dei processi co-evolutivi che costituiscono da sempre l'interfaccia relazionale tra umanità e suo ambiente di vita e che trovano la loro più concreta manifestazione nel paesaggio. Da intendersi, quest'ultimo, non solo come "paesaggio in senso estetico, [...] struttura di segni stratificata, attraverso la quale il lavoro umano acquista un valore profondamente culturale" (Purini 2007: 3-4), quanto anche – e ancor più, all'interno del discorso strettamente ambientalista – come prodotto naturale dell'interazione tra le diverse componenti abiotiche e biotiche (uomo compreso) agenti nel medesimo territorio. Lo dimostrano, ad esempio, gli studi di Gauquelin *et al.* (2018) sul peso dell'interazione di lunga durata tra risorse naturali, pratiche agro-silvo-pastorali e contesti socio-politici nel produrre e definire (dinamicamente) le specificità delle foreste dell'area mediterranea; similmente Dobrovodská *et al.* (2019) sottolineano la

significatività e variabilità delle relazioni tra forme tradizionali di conduzione agricola del territorio e diversità ecosistemica e biologica in contesti territoriali differenti.

Sembra perciò chiaro come la 'rivoluzione ambientale' da più parti auspicata non possa fare a meno di una sostanziale componente di (retro)innovazione del paradigma relazionale uomo-ambiente, che sia cioè capace di sfuggire agli 'arroccamenti forti' delle contrapposizioni tra ambientalismo e potere economico che si configurano – per vie e misure differenti – come forme reazionarie nel non porre in discussione gli assunti fondamentali del pensiero moderno, primo tra tutti l'esistenza di un duopolio pubblico/privato di radice profondamente individualista. Si può ritenere, infatti, che entrambi sostengano quella che Gorz (2015) considerava "opzione tecnofascista", ossia la riduzione degli effetti negativi delle attività umane sull'ambiente naturale per mezzo dell'imposizione dall'alto di un sistema di norme e di vincoli limitativi o conformativi delle attività stesse, non considerando invece la possibilità che si possa giungere a risultati analogamente efficaci dal punto di vista ambientale attraverso una più profonda rivoluzione della relazionalità uomo-ambiente, per mezzo di un complesso di pratiche localmente prodotte da saperi contestuali che sfuggono a quelle prassi "epistemicide" di imposizione di modelli di sviluppo che pretendono di essere universalmente validi (Tarsi 2019).

Si tratterebbe, in definitiva, di affrontare la questione ambientale globale, ossia la gestione dei *global commons* (mari, bacini idrografici, atmosfera, ecc.), a partire da una rinnovata centralità della gestione dei *local commons* (intesi come integrazione tra "domini collettivi"<sup>5</sup> e nuovi paradigmi della gestione comune delle risorse e dei beni territoriali), finalizzata al re-innesco di "dinamiche localizzate di interazione co-evolutiva tra comunità umane e ambiente, ri-produttive di territori e paesaggi, che recuperino retro-innovativamente le esperienze storiche di uso civico e/o proprietà collettiva" (Ottaviano e De Bonis 2021: 290), anche per mezzo di strumenti di pianificazione e programmazione territoriale volontaria a carattere pattizio. ■

#### Note

1 Impegno sottoscritto dalla "The High Ambition Coalition (HAC) for Nature and People" ([www.hacfornatureandpeople.org/home](http://www.hacfornatureandpeople.org/home)), coalizione intergovernativa guidata da Costa Rica e Francia, insieme al Regno Unito per quanto attiene agli oceani, che racchiude oltre 80 stati di tutto il mondo.

2 <https://natureneedshalf.org/>

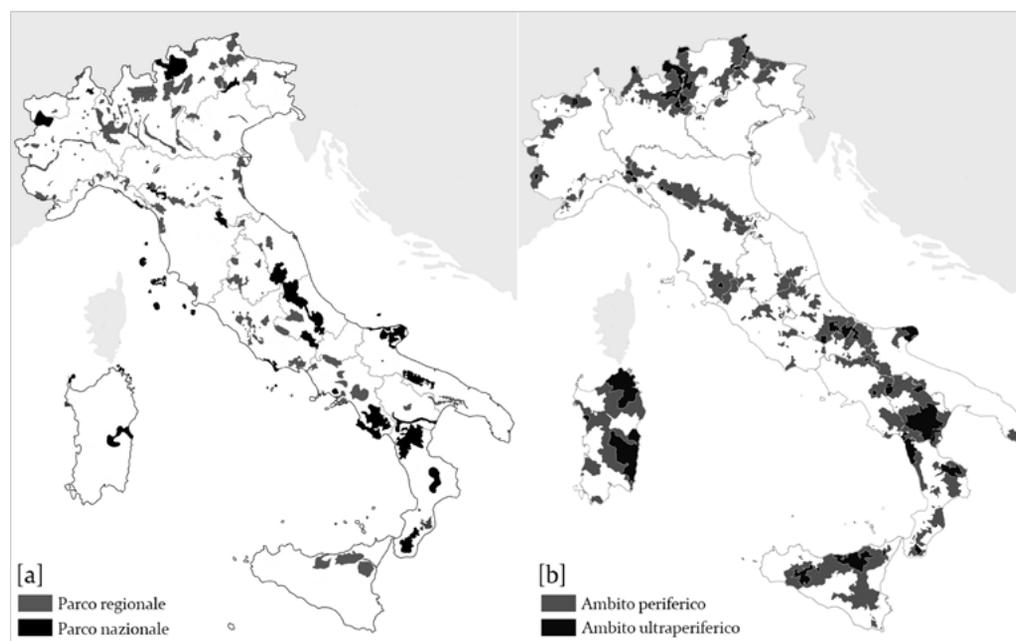


Fig. 1. Confronto tra distribuzione dei parchi nazionali e regionali italiani [a] e ambiti periferici e ultraperiferici della Snaia [b] (fonte: elaborazione dell'autore su dati Federparchi [a] e Agenzia per la Coesione Territoriale [b]).

3 Key Biodiversity Areas, KBA. [<https://www.key-biodiversityareas.org/>].

4 La *International Union for Conservation of Nature* (IUCN) definisce le aree protette private come porzioni di territorio di proprietà di soggetti diversi dall'autorità pubblica (ad esempio: privati cittadini, organizzazioni non governative, istituti di ricerca, organizzazioni religiose) in cui viene attuato un regime volontario di tutela delle qualità ambientali.

5 Come definiti e riconosciuti dalla L. 168/2017.

#### Riferimenti

Dematteis G., Magnaghi A. (2018), "Patrimonio territoriale e corallità produttiva: nuove frontiere per i sistemi economici locali", *Scienze del Territorio*, no. 6, p. 12-25.

Dobrovodská M., Kanka R., David S., Kollár J., Špulerová J. et al. (2019), "Assessment of the bio-cultural value of traditional agricultural landscape on a plot-by-plot level: case studies from Slovakia", *Biodiversity and Conservation*, no. 28, p. 2615-2645.

Gambino R. (2005), "Pianificazione del paesaggio e governance territoriale: sette tesi", *Parchi - rassegna di cultura delle aree protette*, no. 44.

Gauquelin T., Michon G., Joffre R., Duponnois R., Génin D. et al. (2018), "Mediterranean forests, land use and climate change: a social-ecological perspective", *Regional Environmental Change*, vol. 18, p. 623-636.

Gorz A. (2015), *Ecologia e libertà*, Orthotes, Salerno-Napoli (ed. or. 1977).

Iannuzzi G., Mourato J. (2017), "Privately protected areas as a policy tool for nature conservation: the case of Portugal", in Cerejo, D. et al. (eds.) *Atas do IX Congresso Português de Sociologia Portugal, Território de territórios*, Lisbona.

La Cecla F. (2019), "Le tre ecologie più una: la ponoecologia", in F. Guattari, F. La Cecla, *Le tre ecologie*, Sonda, Milano (ed. or. 1989).

Latouche S. (2008), *Breve trattato sulla decrescita serena*, Bollati Boringhieri, Torino (ed. or. 2007).

Magnaghi A. (2010), "Dal Parco al progetto di territorio: evoluzione o discontinuità?", *Ri-Vista - ricerche per la progettazione del paesaggio*, luglio-dicembre, p. 25-29.

Ottaviano G., De Bonis L. (2021), "L'autoresponsabilità della governance: forme volontarie di pianificazione e programmazione territoriale", in F. Corrado, E. Marchigiani, A. Marson, L. Servillo (eds.), *Le politiche regionali, la coesione, le aree interne e marginali. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, vol. 03, Planum Publisher e Società Italiana degli Urbanisti, Roma-Milano, p. 286-291.

Plumptre A., Butchart S., Buchanan G., Chandler G., Elliott W. et al. (2021), "We need to protect and conserve 30% of the planet: but it has to be the right 30%", *Crossroads* [[www.iucn.org/crossroads-blog/202108/we-need-protect-and-conserve-30-planet-it-has-be-right-30](http://www.iucn.org/crossroads-blog/202108/we-need-protect-and-conserve-30-planet-it-has-be-right-30)].

Purini F. (2007), "Questioni di paesaggio", *Lesson in Tokyo*, 06/06/2007.

Tarsi E. (2019), "Patrimonio territoriale, comunità e territori fragili nel Global South", *Scienze del territorio*, no. 7, p. 149-156.

West P., Igoe J., Brockington D. (2006), "Parks and Peoples: The Social Impact of Protected Areas", *Annu. Rev. Anthropol.*, no. 35, p. 251-277.

## Piani attuativi e paesaggio: un'esperienza in Puglia

Pasquale Panebianco

### La nozione di paesaggio com'è cambiata nel tempo, ruolo del Pptr nell'urbanistica pugliese

È a tutti evidente che il modo col quale pensiamo oggi al significato del paesaggio e all'importanza e al ruolo sociale, culturale e territoriale che gli si attribuisce, si possa considerare molto distante da quell'anno 1939 nel quale si cominciò a pensare, definire e legiferare nel nostro paese, con un primo sforzo di organicità, attorno al tema della tutela del paesaggio e della pianificazione paesistica. Dalla concezione primitiva e semplice, per la quale il paesaggio è composto da 'cose' e da 'località' rare, separate e circoscritte, che non riguardano l'intero territorio ma solo alcune sue parti privilegiate ("cospicui caratteri di bellezza naturale o di singolarità geologica", o "di non comune bellezza"), deriva il fine precipuo del piano di esercitare una individuazione di questi rari beni e a promuovere e istituire una loro protezione e una incerta salvaguardia.

La questione ambientale, con tutta la sua drammaticità e urgenza, ha fatto emergere il concetto di sviluppo sostenibile, ovvero "lo sviluppo che soddisfa i bisogni delle generazioni presenti senza compromettere l'abilità delle generazioni future di soddisfare i loro", così come descritto nel rapporto di Brutland (*World Commission on environment and development*, 1987), il quale ha portato alla luce anche un nuovo metodo o una nuova disciplina di approccio che si è affermato per la sua intenzione di modellizzare il paesaggio secondo una logica e secondo una visione 'ecosistemica'.

Ma solo con la Carta europea del paesaggio emerge la riflessione sul rapporto paesaggio-ambiente, giungendo ad affermare l'implicazione del tema del paesaggio con quello dello sviluppo sostenibile, come ad esempio si sottolinea il ruolo della pianificazione paesistica per "pervenire ad uno sviluppo sostenibile fondato su un rapporto equilibrato tra i bisogni sociali, l'attività economica e



Fig. 1. Stralcio Tavola 7 dell'Allegato 1 degli atti propedeutici all'adeguamento del Pug al Pptr. Condivisione della disciplina d'uso dei territori costieri (art. 142 co.1 lett. a Dlgs 42/2004 e smi), che mostra la fascia di profondità costante di 300 m a partire dalla linea di costa individuata dalla Carta tecnica regionale, come delimitata nelle tavole del Pug/S e così articolata: fascia "A" area litoranea a prevalente valore paesistico-ambientale; fascia "B" area litoranea caratterizzata da "ambiti costruiti compatti urbani" consolidati nel tempo e dalle aree portuali (P1, P2); fascia "C" area litoranea caratterizzata da diritti edificatori consolidati e non completamente trasferibili in aree contermini (articolata in C1, C2, C3) (fonte: Comune di Monopoli).

l'ambiente". Il paesaggio diventa l'emblema del tutto, il riguardo alla totalità del territorio, come afferma la Convenzione europea del paesaggio, diventa "un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni: nelle aree urbane e nelle campagne, nei territori degradati, come in quelli di grande qualità, nelle zone considerate eccezionali, come in quelle della vita quotidiana".

Nel panorama nazionale la concezione di pensare, di pianificare e di vivere il paesaggio viene recepita dal Dlgs n. 42/2004 in cui nell'art. 131 al capo primo, titolo primo, parte terza definisce il paesaggio come il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva dall'azione di fattori naturali, umani e dalle loro interrelazioni, una definizione che riprende quella della Convenzione europea firmata a Firenze nel 2000, ma che elimina il contributo della percezione degli abitanti nel riconoscimento del paesaggio.

Mentre per i poeti e i letterati, ma anche per l'uomo qualunque, il paesaggio continua a essere quello che è, cioè quello che essi sanno interpretare, percepire sensibilmente e individualmente esprimere, per chi si propone di essere anche operatore del e nel territorio, il tema si fa decisamente molto più complesso. Non ci si può sottrarre dal riflettere e intervenire dopo il momento iniziale del definire il paesaggio, anche dall'affrontare i conseguenti e collegati tre momenti del rappresentare, del valutare per arrivare infine al momento conclusivo del pianificare il paesaggio.

Questa riflessione ha portato l'ambito tecnico scientifico ad attuare una riforma organica e integrata della pianificazione del paesaggio al fine di vincolare e condizionare la pianificazione comunale e influire sulla sua qualità paesistico-ambientale, rivolgendosi e guardando sia chi costruisce sia chi distrugge il paesaggio.

La Puglia con il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr) ha recepito le direttive nazionali ed europee trasferendole negli obiettivi generali e specifici dello scenario del territorio pugliese. Il piano persegue le finalità di tutela e valorizzazione, nonché di recupero e riqualificazione dei paesaggi di Puglia, in attuazione dell'art. 1 della Lr 7 ottobre 2009, n. 20 "Norme per la pianificazione paesaggistica" e del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Il Pptr disciplina l'intero territorio regionale e concerne tutti i paesaggi di Puglia, non solo quelli che possono essere considerati eccezionali, ma altresì i paesaggi della vita quotidiana e quelli degradati. Con gli obiettivi dello sviluppo locale autosostenibile; la valorizzazione delle risorse umane, produttive e istituzionali; lo sviluppo dell'autosufficienza energetica; la finalizzazione delle infrastrutture; lo sviluppo del turismo sostenibile si sono costituiti cinque progetti territoriali per il paesaggio regionale, dei progetti integrati sperimentali, delle linee guida e degli obiettivi di qualità paesaggistica degli ambiti col fine di relazionarsi con i soggetti pubblici e privati per la gestione del territorio.

## Il rapporto tra piani attuativi e paesaggio

Si prova ad analizzare il rapporto attraverso l'esperienza del caso pugliese, il primo ad approvare un piano paesaggistico adeguato al codice e approvato di concerto con il Ministero della Cultura. La pianificazione comunale ha, dunque, dovuto interfacciarsi con la pianificazione sovraordinata, adeguando il piano col fine di armonizzare i propri obiettivi con quelli del Pptr e rendere il proprio scenario nel rispetto dei valori ambientali.

La mappatura del territorio e la definizione delle sue criticità non vengono decise a tavolino, ma sono conseguenza di una molteplicità di riflessioni e interazioni tra enti, studiosi e tecnici. La valutazione non permette un confronto con tutti i singoli enti comunali, a meno che non vi sia un adeguamento del piano del singolo comune a quello territoriale, oppure in occasione della presentazione dei piani attuativi che il Piano paesaggistico territoriale regionale sottopone a parere paesaggistico obbligatorio (art. 96, comma 1, Nta del Pptr). Di conseguenza, non essendoci uno scambio diretto di prospettive tra gli enti locali e sovraordinati per la definizione del paesaggio, può mancare la percezione locale del valore paesaggistico dei beni come richiesto dalla definizione della Convenzione europea del paesaggio. In questa fase di transizione dall'urbanistica dell'espansione a quella del riuso (Rotondo

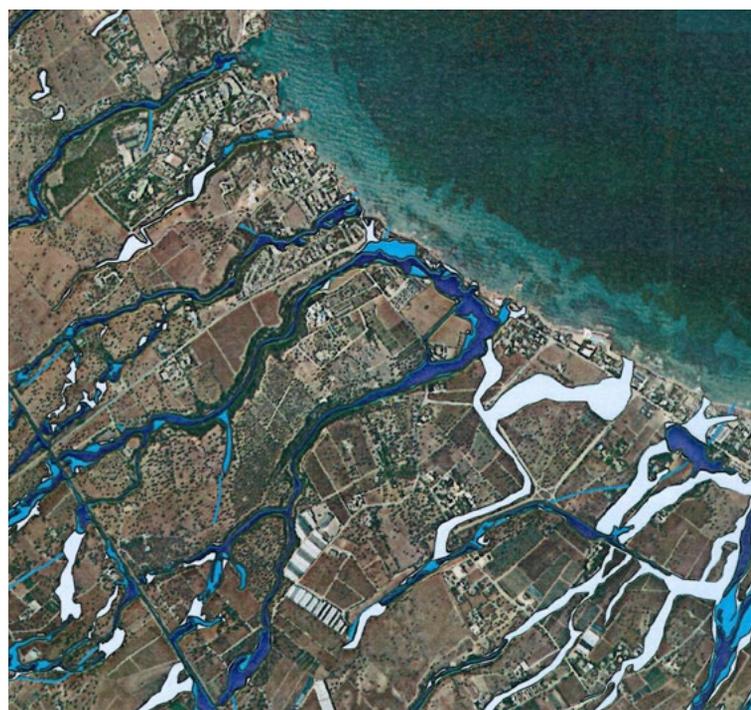
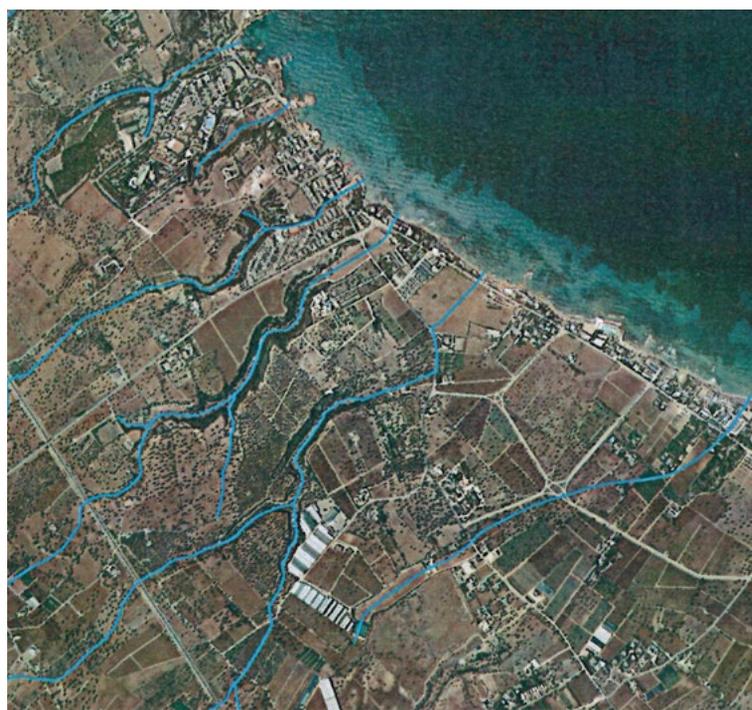


Fig. 2-3. Variante al Piano di bacino stralcio Assetto idrogeologico (Pai)-Assetto idraulico per la parte di territorio comunale a sud del centro abitato di Monopoli con Decreto no. 335 del 2018 dell'Adbp. Prima della variante (a sinistra), dopo la variante (a destra).

2017), in cui i piani eseguono previsioni di piani generali ancora parzialmente espansivi, al momento della proposta dei piani esecutivi si viene a cadere in un vortice di discussioni tra i vari enti sui possibili scenari delle aree ricadenti nelle componenti ambientali con difficoltà notevoli per il proponente e con la probabilità elevata di ottenere esiti negativi.

Il problema principale riguarda i rapporti tra tutela paesaggistica e pianificazione urbanistica. Entrambe detengono poteri distinti, perseguono obiettivi di interesse pubblico diversi con strumenti diversi, e che pur potendo venire a intersecarsi, mantengono la loro autonomia, se pure ormai la costituzione prima (art. 9) e il codice dopo (Dlgs 42/2004), ha stabilito la prevalenza degli orientamenti paesaggistici sulle scelte urbanistiche. Il che non significa che tutela paesaggistica e pianificazione urbanistica procedano su binari paralleli mai destinati a incrociarsi, quanto, piuttosto, che, in presenza di prescrizioni derivanti dall'approvazione di regimi speciali di tutela, la pianificazione urbanistica si indirizzi verso scelte il più possibile armoniche con i vincoli imposti dalle amministrazioni preposte alla tutela paesistica, senza che nulla impedisca che le prescrizioni di piano, oltre che essere compatibili con il vincolo speciale, si prefiggano di valorizzare in funzione urbanistica lo stesso bene.

### Una esperienza di pianificazione attuativa

Uno dei casi più interessanti per osservare questo rapporto, per la dinamicità del mercato immobiliare e per il pregio ambientale e paesaggistico del territorio comunale è quello di Monopoli. L'area del litorale monopolitano, più precisamente in contrada Capitolo, che rappresenta la zona a maggior vocazione turistica della città di Monopoli, è quella su cui si è portato avanti un lavoro di pianificazione esecutiva e da cui sono emerse le maggiori criticità, anche successivamente all'adeguamento al Pptr del Piano urbanistico generale (Pug) vigente.

Il contesto di cui parliamo è un contesto attualmente agricolo in un ambito turistico molto frequentato (l'agenzia regionale Puglia promozione stima un numero di presenze stimate, tra italiani e stranieri, pari a circa 2.150.780 nel Comune di Monopoli secondo i dati Istat del 2016).

Nell'ambito dell'iter necessario all'adeguamento del Pug al Pptr, con la prospettiva di coniugare gli obiettivi di tutela e valorizzazione del Piano regionale alle trasformazioni previste dal Pug, si sono tenuti numerosi tavoli tecnici tra tutti gli enti coinvolti (regione Puglia-Assetto del territorio, Ministero della cultura, Soprintendenza, Comune di Monopoli, progettisti dell'adeguamento del Pug al Pptr) i cui verbali sono disponibili online.



Fig. 4. Proposta di piano prima della variazione dell'assetto idrogeomorfologico del comparto con evidenziata in rosso la zona turistico-residenziale e in blu la zona turistico-ricettiva (fonte: Comune di Monopoli).

In particolare, la maglia oggetto di studio è stata definita nelle sue possibilità di trasformazione, all'interno del 23.11.2017 conferenza di servizi "relativamente alla proposta di adeguamento dei territori costieri art. 142 comma 1 lett. a del Dlgs 42/2004" e "Galassini" (Fig. 1) sottoscritta da tutti gli enti partecipanti. Naturalmente si trattava di una indicazione di massima, che doveva essere successivamente approfondita dal punto di vista paesaggistico e territoriale ad una scala di maggior dettaglio.

Il territorio, però, trovandosi all'interno del litorale monopolitano, è cadenzato dalla presenza di elementi del reticolo idrografico, molti dei quali cancellati dall'uso agricolo, e da numerosi vincoli di natura culturale, vegetazionale e geomorfologica. Per tale ragione, quando i progettisti hanno affrontato lo studio di tale ambito, hanno dovuto affrontare la modifica sostanziale delle aree di pericolosità idraulica (Figg. 2-3), la quale ha variato l'assetto territoriale convalidato nella conferenza.

Sulla base dell'assetto territoriale determinato nella conferenza dei servizi, il lavoro ha seguito le stesse linee di insediamento linea discretizzando la tipologia funzionale per adeguarsi meglio alle tracce dell'assetto paesaggistico visibili a scala locale. La revisione di tale assetto è stata effettuata nuovamente in condivisione con i funzionari della Soprintendenza, che con grande sensibilità si sono resi disponibili. Sono state valutate più scenari di inserimento paesaggistico approfondendo tracciati storici, morfotipi insediativi, rapporto del contesto rurale con il paesaggio e con il piano di assetto idrogeologico, al fine di rendere il progetto maggiormente integrato con il contesto territoriale e paesaggistico (Fig. 4). Il confronto basato sull'analisi del territorio ha permesso di chiarire aspetti che nel Piano generale non emergono esplicitamente. Pertanto, dopo solo due anni dalla chiusura della conferenza di servizi per l'adeguamento del Pug al Pptr, la nuova mappa del rischio idraulico, rilasciata dall'Autorità di bacino distrettuale dell'Appennino meridionale e il confronto con la Soprintendenza ha modificato l'assetto stabilito in conferenza di servizi. È evidente la difficoltà per chiunque intraprende le trasformazioni territoriali, di farlo in un quadro delle regole che cambia così rapidamente e profondamente.

### Conclusioni

Durante la definizione del Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia è stato individuato un quadro di regole, che

comprende (naturalmente) le invarianti strutturali del paesaggio. Tale quadro varia molto rapidamente sulla base degli aggiornamenti di tutto il quadro delle tutele presenti, sia dal punto di vista paesaggistico che ambientale, rendendo complessa la progettazione urbanistica esecutiva che spesso si realizza all'interno di regole differenti da quelle in cui è stato approvato il piano generale. Come su descritto la variante al piano di assetto idrogeologico ha sconvolto il progetto condiviso in conferenza di servizi determinandone una revisione sostanziale.

L'assenza di una legge nazionale sul governo del territorio più volte sollecitata dall'Inu, capace di disciplinare il rapporto tra urbanistica, paesaggio e ambiente in termini contemporanei risulta una carenza determinante per la qualità del progetto urbanistico e delle sue conseguenze sul paesaggio e sull'ambiente.

Rimane evidente la necessità di approfondire il progetto urbanistico sulle tracce che la storia, la cultura e il contesto territoriale e paesaggistico determinano sul territorio come chiave di lettura del progetto urbano contemporaneo. ■

#### Riferimenti

Becheri E., Ciccarelli M. (2018), "Destinazione Puglia oltre il turismo che non appare", *New Mercury Tourism Consulting* [<https://www.dms.puglia.it/portal/documents/10180/2920246/Oltre%20il%20turismo%20che%20non%20appare>].

Comune di Monopoli (2018), *Adeguamento del piano al Pptr*, Deliberazione di Consiglio comunale, no. 6 [<http://www.old.comune.monopoli.ba.it/ViverelaCittagrave/Learee/Ediliziaurbanistica/VariantialPUG/tabid/1723/language/it-IT/Default.aspx>].

Beltrame G. (1995), "La pianificazione territoriale ambientale tra diritto urbanistico e diritto ambientale", *Urbanistica Informazioni*, no. 143.

Beltrame G. (2000), "Interpretare e rappresentare il paesaggio" e "Valutare e pianificare il paesaggio", in *AA.VV. Opinioni sul paesaggio*, Ordine degli Architetti della Provincia di Como, Como.

Gambino R. (1994), "Periferia metropolitana e pianificazione paesaggistica", in F. Bosacchi, R. Compagni, (a cura di), *Tra città e campagna: periurbanizzazione e politiche territoriali*, Il Mulino, Bologna.

Losasso M. (2016), "Infrastrutture per la città, il territorio e l'ambiente", *Techne Infrastrutture*, Firenze.

Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Pasquale P. (2019), Tesi di Laurea in Tecnica Urbanistica II, *Il verde urbano: Infrastrutture e servizi ecosistemici della città contemporanea*, Politecnico di Bari, 11 dicembre (relatori Rotondo F., Parisi N.).

Rotondo F. (2017). "Ri-Orientare l'Urbanistica per salvaguardare la risorsa suolo", In C. Torre, A. Bonifazi, A. Arcidiacono, S. Ronchi, S. Salata (a cura di), *Il consumo di suolo in Puglia*, INU Edizioni, Roma, p. 301-307.

## Placemaker

Giorgia Arillotta

Chi è il *placemaker*: architetto, urbanista, musicista? Elena Granata (2021) nel suo libro *Placemaker. Gli inventori dei luoghi che abiteremo* ripercorre le storie e le azioni di queste figure ibride, seguendone le tracce in un racconto che parla di luoghi, di sostenibilità, di comunità e di sguardi volti verso il futuro. Saper osservare è l'atto d'esplorazione che viene prima di ogni cosa, da cui deriva la percezione e consapevolezza non solo delle città in cui viviamo ma anche delle comunità che le animano e vivono. Tramite questo esercizio dello sguardo e dalla consapevolezza che ne deriva, si delinea la figura, tanto nuova quanto antica, del *placemaker*, designer dei luoghi. Nondimeno, la città e i luoghi vengono identificati come punto di partenza di questa escursione, che prima di rispondere alla domanda "chi sono questi inventori?" ne pone una nuova: dove sono i *placemaker* e in che contesto si muovono? Filo corrente del libro è un'introspettiva analisi di queste figure, interpretate ampiamente come innovatori capaci di ripensare non solo il modo in cui viviamo ma altresì lo spazio in cui interagiamo, conciliando bisogni e necessità con occhio allenato capace di cogliere le specificità di ciascun luogo.

Il *placemaker* non è necessariamente architetto o urbanista, ma è un corpo intermedio in grado di temperare più discipline, interagire con le comunità, guardare al futuro con immaginazione in grado di attuare progetti sostenibili. È un ibridatore che dovrebbe essere in grado di tenere insieme tante logiche emotive e razionali, con cui influenza e ripensa i luoghi. Peculiarità fondamentale dell'inventore dei luoghi è l'immaginazione, intesa come capacità di proiettarsi verso il futuro con occhio critico ed indagatore, capace di disvelare e far emergere l'identità dei luoghi con innovazione e stupore, con cui riesce a vedere e trasformare un problema in una soluzione.

Nel libro la città è definita come "ciò che accade tra una casa e l'altra", ed è proprio dalla qualità e dotazione di servizi di questi spazi *in-between* che dipende il benessere e la

qualità della vita delle comunità. L'esperienza della città permette di comprendere sia la complessità che le fragilità di questi spazi, soprattutto nei momenti di maggiore crisi in cui cambiano radicalmente i bisogni e le necessità. Come ci ricorda Elena Granata, il 2021 è l'anno in cui la massa antropica (quella artificiale prodotta dal genere umano) ha superato la biomassa (quella naturale), dato che restituisce uno scenario fortemente in crisi e che mette in discussione il modo in cui sono state pensate e progettate le città e come sono state vissute fino ad oggi. Da questa crisi climatica, ambientale e generazionale si iniziano ad innescare i cambiamenti più profondi e ripensare lessici e linguaggi delle città che abbiamo ereditato, ragionando secondo una logica migliorativa e adattiva volta a rigenerare, reinventare e riconnettere. È un invito a lavorare partendo dalle strade, dalle abitudini quotidiane, con la consapevolezza che la città è un insieme di ecosistemi complessi, mutevoli e fragili che richiedono continua rivitalizzazione e attivazione di risorse, spesso latenti, mediante una co-progettazione strategica che parte dal basso con l'aiuto delle comunità resistenti. In questo scenario non lineare, si muove il *placemaker* che attraversa questi spazi intermedi e di prossimità.

L'immaginazione e l'innovazione diventano il filo rosso di connessione tra le numerose storie che Elena Granata riporta insieme a casi studio di politiche abilitanti, storie che ispirano al cambiamento più che spiegare come lo si mette in atto. Una tra tante è quella degli De Urbanisten a Rotterdam, inventori delle *watersquare*, piazze d'acqua che fungono da vasche di decantazione per le acque piovane. Il progetto è una risposta empatica con la natura, in grado di rispondere con logica adattiva ai problemi legati ai cambiamenti climatici in atto. Ed ancora, spostandosi a Copenaghen, viene ripercorso il progetto di un parco che, almeno negli intenti, è stato pensato per mediare conflitti e definire un luogo di incontro e condivisione interculturale attuato dallo studio BIG nel

quartiere semi-periferico di Nørrebro. Come la stessa autrice più volte afferma e conferma, disegnare e ripensare le città del futuro non sarà compito esclusivo degli urbanisti o architetti. I promotori di questi progetti saranno proprio i *placemaker*, animatori di comunità, imprenditori civili, sindacati, o perfino preti, dotati di un naturale slancio verso la rigenerazione dei luoghi e la ricucitura di ecosistemi. Ed è proprio da quest'ultimo background che proviene uno dei *placemaker* descritto nel libro, forse il più interessante. La figura è quella di Don Antonio Loffredo, proveniente dal rione Sanità, il quale, partendo da un progetto in grado di costruire relazioni sociali, economiche e culturali, è riuscito a promuovere il recupero delle catacombe cittadine e della sacrestia della sua chiesa. La riattivazione delle Catacombe di San Gennaro ha generato lavoro e prospettive di futuro per i ragazzi del quartiere riuniti in una cooperativa, appositamente costituita. Da tale esperienza e dal suo successo, approfondendo la ricerca oltre la descrizione presentata nel libro, sono nate altre due cooperative sociali occupate attivamente sia nella ristrutturazione che gestione tecnica delle Catacombe. Infatti, altra caratteristica che deve essere predominante degli inventori, oltre gli intenti, è la capacità di passare dall'idea all'azione mediante una progettazione sostenibile sia da un punto di vista ecologico che economico, una progettazione capace di tenere dentro e insieme più discipline e capace di progettare partendo dal porre le giuste domande. Cambiare continuamente punto di vista ed osservare attentamente le dinamiche sociali

è la vera sfida per i *placemaker*. Infatti, i designer dei luoghi devono essere in grado di coinvolgere attivamente le comunità nei processi di trasformazione, tenendo in considerazione anche i conflitti esistenti; diversamente c'è rischio che gli spazi riprecipitino in condizioni di degrado e abbandono. È quindi necessario, per attuare politiche abilitanti, strutturare un progetto che parta dalle comunità, captandone i bisogni, così da restituire uno scenario reale che sarà punto di partenza per l'elaborazione di una strategia efficace con il supporto di un team interdisciplinare, composto da architetti, urbanisti, *placemaker*, e figure professionali in grado di restituire diverse prospettive che concorrono alla trasformazione.

Tra le diverse tematiche trattate, è da ricordare il *placemaking* tramite il quale si attivano processi di rigenerazione urbana che si concentrano su di un modello collaborativo tra pubblico e privato. Un approccio, questo, che evidenzia e fa emergere la forza di una visione ed azione collettiva. In questa operazione, gli spazi devono mirare ad una declinazione mutevole ed ibrida, per contemperare più usi e servizi in grado di rispondere in maniera coerente alle domande poste dalla comunità. La rigenerazione nasce con la città perché continuamente cambiano le necessità e gli usi dello spazio, è un processo che ciclicamente ritorna a modificare l'immagine delle città che abbiamo ereditato. La rigenerazione, quindi, è ricucitura delle relazioni e del rapporto tra uomo, città e natura. Questi sono gli scenari in cui gli innovatori di oggi sembrano muoversi ed operare per pensare luoghi di visione che producono bellezza, apertura alla città e relazioni con la natura. Luoghi identitari in cui ritrovarsi e riscoprirsi, in cui riallacciare i legami e fondare relazioni. La metrica dell'urbanistica dovrebbe sempre partire dalle persone, dalle loro abitudini e da come si muovono nello spazio, per poi passare allo spazio pubblico *in-between* in cui esistono moltissimi *habitat* da includere nel progetto fino a giungere agli edifici. Questo passaggio implica seguire una politica che parte dallo spazio collettivo per poi giungere a quello privato.

Siamo in un momento di grande trasformazione che richiede un cambio di paradigma ed uso di nuove logiche. In questo scenario non abbiamo bisogno di figure che aggiungono materiale e costruiscono senza tener conto del contesto e del valore identitario dei luoghi, diversamente servono figure che riconnettono il territorio, seguendo una filosofia del ricucire e con una visione tesa a

ridare senso ai luoghi. Per tale motivo gli architetti, urbanisti ed ingegneri sono chiamati a seguire una logica sottrattiva e adattiva piuttosto che continuare a costruire in maniera ingombrante ed infestante. Non è più il tempo delle *archistar* o di sole figure accentratrici. La trasformazione è un'attività corale, bisogna abbandonare il ricorso a certe dinamiche discusse, per operare collettivamente con *team* in grado di collaborare con le comunità e le reti esistenti ma anche di coniugare nuove spazialità con consapevolezza. Tale consapevolezza non può che derivare dall'ascolto dei luoghi e delle comunità.

Per poter raggiungere questo livello di sensibilità ed acquisire quel complesso di strumenti in grado di condurre a nuove logiche, per Elena Granata è fondamentale il ruolo delle Università. In generale, le scuole sono il punto di partenza per generare menti pensanti in grado di operare collettivamente; sede primaria di ricerca e formazione, in cui il pensiero deve tradursi in azione ed innescare cambiamenti, spingendo ad una costante curiosità verso ciò che non si conosce e alimentare l'immaginazione. La pedagogia e la necessità per l'autrice di proiettarsi verso scenari futuri più illuminati, diventa chiave di lettura primaria in questa narrazione.

Questa è la visione per gli innovatori, gli architetti e urbanisti di ieri, oggi e domani: dal politico-pedagogista all'architetto-giardiniere, tutti tendono a «pensare cose impossibili e farle accadere». Collaborano con team interdisciplinari, cambiano le città dall'interno, captano bisogni e sogni delle persone per tramutarli in risposte e reinventano lo spazio. ■

## Riferimenti

Granata E. (2021), *Placemaker. Gli inventori dei luoghi che abiteremo*, Einaudi, Torino.



## Governance dei Gal e attivazione dal basso delle strategie di sviluppo dei territori rurali

a cura di Eligio Troisi e Michele Grimaldi

### Gruppi di azione locale e innovazione nelle strategie di sviluppo territoriale. L'esperienza del Gal Colline Salernitane

Eligio Troisi, Michele Grimaldi, Giampiero Bruno

#### Introduzione

I Gruppi di azione locale (Gal) tramite la realizzazione degli interventi previsti e finanziati dalla programmazione CLLD "Sviluppo locale di tipo partecipativo" LEADER, hanno il compito di elaborare strategie di sviluppo territoriale condivise e partecipate coinvolgendo gli attori socio-economici del territorio, sia pubblici che privati. In particolare, attraverso l'attuazione della propria Strategia di sviluppo locale (Ssl), il Gal promuove la crescita competitiva delle imprese insediate nell'area e sostiene la riqualificazione delle testimonianze più caratteristiche del patrimonio architettonico, naturalistico e paesaggistico locale. Uno dei ruoli fondamentali del Gal vi è inoltre quello di stimolare e sostenere attivamente il partenariato locale a presentare progetti innovativi che promuovano la strategia locale contenuta nei programmi pluriennali. Emerge il concetto di innovazione quale principio guida per la promozione di strategie territoriali di sviluppo. Tale concetto è stato posto alla base della mission del Gal Colline Salernitane Scarl (Galcs) ovvero dello sviluppo dell'area rurale che comprende i Comuni di: Acerno, Castiglione del Genovesi, Giffoni sei Casali, Giffoni Valle Piana, Montecorvino Pugliano, Montecorvino Rovella, Olevano sul Tusciano, San Cipriano Picentino, San Mango Piemonte. Il Gal si pone, dunque, come una vera e propria agenzia di sviluppo territoriale al fine di favorire il miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni rurali e, a tal fine, è uno dei pochi enti analoghi, a livello nazionale, ad essersi spontaneamente dotato di una struttura organizzativa e di metodi di lavoro certificati da un autorevole soggetto internazionale a norma della ISO 9001:2015. Nello specifico il Galcs ha inteso promuovere l'innovazione a supporto di strategie

territoriali di sviluppo mediante: la collaborazione con gruppi di interesse; un'unità della propria struttura specificatamente funzionale alla promozione dell'innovazione (*Rural Innovation Hub*) e all'attuazione di strategie di sviluppo locali reattive e rilevanti per il territorio; lo sviluppo di progetti di cooperazione transnazionale che permettono lo scambio delle migliori pratiche.

#### Collaborazione con gruppi di interesse

Galcs ha inteso implementare approcci innovativi, sia a livello di definizione della Ssl che nella fase di attuazione della stessa, mediante il supporto dell'Università e mediante la cooperazione con altri Gal. In tale ottica ha sottoscritto, insieme ai Gal Terre di Pregio Lazio, Maiella verde Abruzzo, Alto Molise, è stato sottoscritto un Accordo quadro con quattro atenei, Università di Tor Vergata Lazio, Università di Teramo Abruzzo, Università del Molise ed Università di Salerno. In aggiunta, nella consapevolezza che l'apprendimento tra i Gal, all'interno di uno Stato membro o tra diversi Stati membri, su temi specifici inerenti lo sviluppo di nuove competenze per il lavoro, sia uno strumento essenziale, il Galcs partecipa, insieme agli altri Gal nazionali, alla promozione la costituzione di una nuova associazione denominata scuola italiana di sviluppo locale che ha lo scopo di accrescere la cultura e la consapevolezza dello sviluppo locale in una logica di approccio sostenibile, integrato e *bottom up*.

#### Il Rural Innovation Hub

Il *Rural Innovation Hub* (RIH) è un laboratorio di progettazione partecipata rivolto agli *stakeholder* territoriali (soci del Gal, *in primis*) e, dunque, alla comunità locale. Tale laboratorio si avvale di metodologie per il

coinvolgimento attivo dei soggetti predetti, anche facendo leva sulle nuove tecnologie. Il RIH costituisce uno strumento collaborativo e di progettazione partecipata, moderato da facilitatori, che premette di diffondere contenuti ed elaborare progettualità in maniera diversificata e partecipata.

Nell'ambito del *Rural Innovation Hub*, il Gal sta realizzando, seppur con le limitazioni pandemiche degli ultimi mesi, un'intensa azione di informazione rivolta alla comunità locale inerente alle opportunità della Strategia di sviluppo locale (si citano, n. 28 workshop, n. 22 incontri pubblici, n. 21 focus group, aggiornamenti via Facebook, Twitter, LinkedIn, YouTube, Instagram, n. 6 pubblicazioni del periodico cartaceo "Diamo conto" nonché attività di divulgazione su televisioni, radio e quotidiani locali). Inoltre, nel RIH si stanno 'incubando' i seguenti soggetti/progetti:

- *distretto agroalimentare di qualità nocciola di giffoni igp*, con lo scopo di realizzare interventi di raccordo tra imprese, enti pubblici e società civile per promuovere lo sviluppo del territorio e dei suoi sistemi produttivi, con particolare riferimento alla "Nocciola di Giffoni Igp", in coerenza ed in sinergia con le altre produzioni agroalimentari di qualità del territorio (es. castagne, vino, mela annurca, piccoli frutti e prodotti del sottobosco, ecc.) nonché con le tradizioni e le tipicità del territorio riconosciute o in corso di riconoscimento ai sensi della normativa vigente;
- *contratti di fiume* con focus sui bacini idrografici del "Picentino" e del "Tusciano", per coordinare e realizzare interventi finalizzati alla riduzione dell'inquinamento delle acque e la salvaguardia dell'ambiente acquatico e degli ecosistemi ad esso connessi nonché al miglioramento della fruizione turistico-ambientale dei contesti territoriali interessati.

## Progetti di cooperazione transnazionale

La cooperazione transnazionale si rivela un'ottima cornice per stimolare l'innovazione: punti di vista diversi consentono di cogliere meglio le nuove opportunità. L'individuazione e il trasferimento di pratiche nuove ed innovative è una componente essenziale della cooperazione transnazionale. In merito, nell'ambito dei progetti internazionali Crea Med, VoT e Cam Sent, il Galcs ha avviato l'attività di animazione e sensibilizzazione, che sarà intensificata nei prossimi mesi, propedeutica alle azioni progettuali finalizzate a costituire una vera e propria isola di sapori autentici e di tradizioni gastronomiche dei Picentini, ad esempio tramite la diffusione tra i giovanissimi della dieta mediterranea, richiamando attenzione e attraendo flussi turistici (Crea Med); l'espansione

della rete transazionale dei Villaggi delle Tradizione per la promozione di un turismo consapevole e sostenibile (VoT); la realizzazione di un sentiero della Campania, di circa 600 km, il cui percorso di competenza del Gal Colline Salernitane è stato già individuato e progettato nelle linee di massa, si sviluppa per circa 60 km, connette tutti i comuni del Gal e ri-amaglia le più significative emergenze storiche, architettoniche, religiose, carsiche, naturalistiche ed ambientali, denominato "il Cammino del Gal Colline Salernitane" (Cam Sent).

## Conclusioni

In via complementare alle progettualità in corso o già realizzate e in un momento storico unico caratterizzato da un potenziale cambio di paradigma del modello sociale, essendosi compreso, grazie anche all'evento

pandemico, quanto sia vantaggioso puntare su un modello distribuito invece che su un modello centrale, il Gal sta maturando ulteriore consapevolezza del proprio ruolo. Di fatti, la qualità/adequazione del contesto territoriale ha una notevole incidenza, non a caso si parla di competitività territoriale, quale elemento e fattore di crescita. Tuttavia, sebbene l'insieme delle risorse, naturali, umane e produttive descrive la ricchezza e il potenziale di un territorio, la difficoltà a combinarle armonicamente ne costituisce il principale ostacolo allo sviluppo. Le difficoltà derivano dal fatto che il territorio è il luogo fisico dove precipitano e si intrecciano i cambiamenti che si susseguono vorticosamente in tutti i campi (politico, istituzionale, normativo, amministrativo, culturale, finanziario, ambientale, sociale, climatico, sanitario, ecc.); ma proprio per questo è un

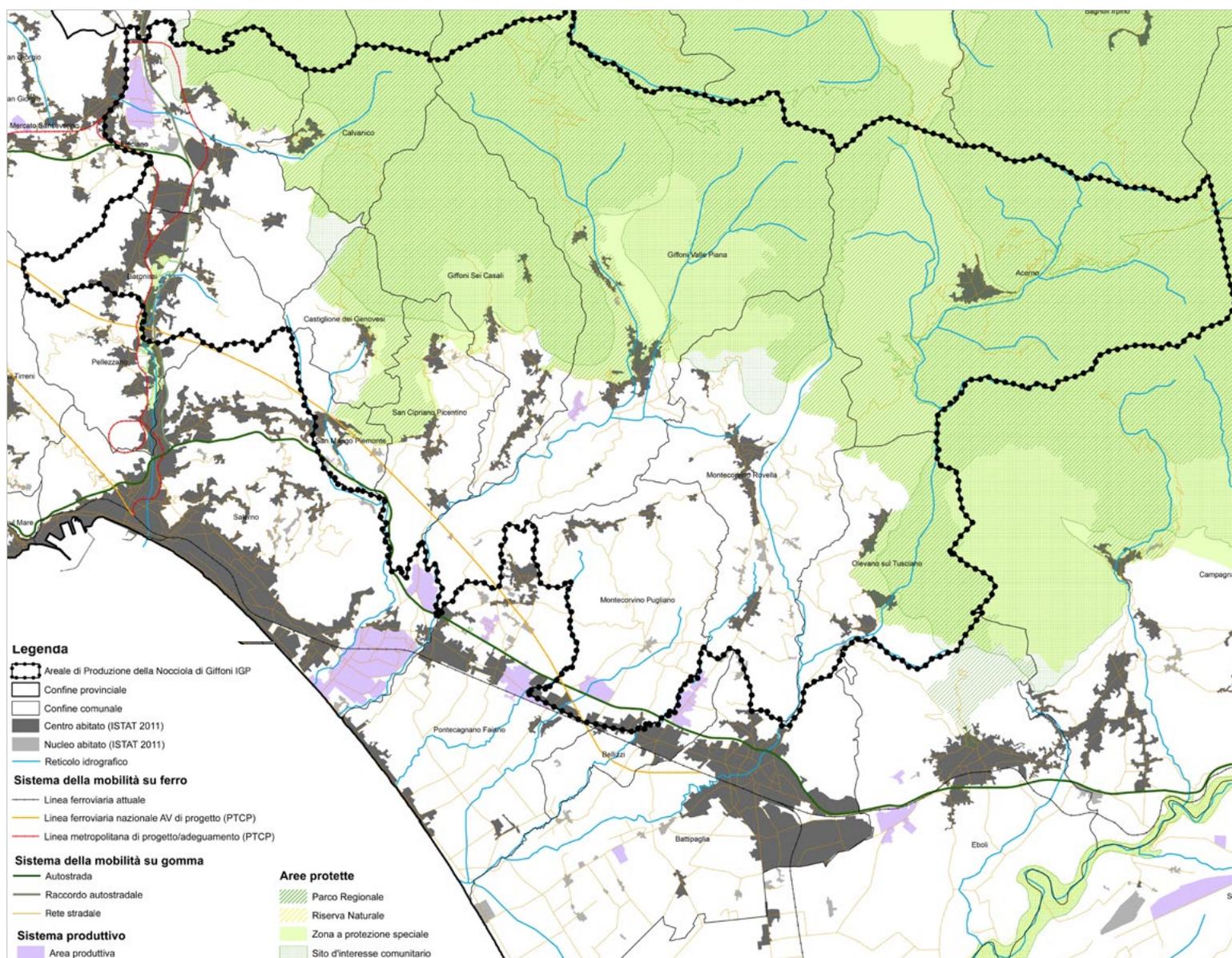


Fig. 1. L'area di sperimentazione del Gal Colline Salernitane (Fonte: elaborazione degli autori).

luogo favorevole di osservazione, di ricerca da cui ripartire per accrescere la qualità della vita delle comunità e la competitività del sistema produttivo. L'esperienza del Galcs mostra che i Gal possono essere i soggetti privilegiati per l'ascolto del territorio e facilitare la formazione di partenariati socio-economici locali.

In merito a quanto sopra, si è aperta una nuova fase espansiva che vede le risorse del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (2021-2026) aggiungersi a quelle ordinarie e al prossimo ciclo delle politiche di coesione (2021-2027), per finanziare le politiche legate al Recovery Plan che richiamano, nella sostanza, le aree di intervento prioritarie dei Gal. In particolare, tra i temi di prioritario intervento vi è senz'altro, quello della digitalizzazione e delle infrastrutture delle aree interne. L'accesso a Internet 5G anche nelle aree rurali, laddove consenta di rendere i sistemi di istruzione e formazione più in linea con i fabbisogni del mercato, potrebbe contribuire alla crescita economica e al rallentamento del declino demografico che coinvolge tali aree. Inoltre, per contrastare la desertificazione dei territori sarà prioritario creare partenariati pubblici e privati per la costruzione di centri di eccellenza capaci di dare una risposta alle esigenze delle imprese e del tessuto economico locale. Inoltre, anche in perfetta linea di continuità con la strategia delle Green Communities, recepita dal PNRR, bisognerà integrare prevenzione e mobilità sostenibile puntando all'autosufficienza dal punto vista energetico grazie alle energie rinnovabili. Altro tema è quello del turismo digitale, si dovrà puntare sullo sviluppo di piattaforme per la raccolta di dati sulla mobilità turistica e sull'upgrading tecnologico delle infrastrutture di trasporto mediante l'offerta di servizi digitali integrati lungo tutta l'esperienza di viaggio del turista. Tema centrale del PNRR, per ridare identità culturale alle aree interne, è, ancora, la messa in sicurezza, sul versante sismico e sul versante idrogeologico, in sinergia con il Fondo dei Borghi, delle vie di collegamento e dei luoghi di culto.

In riferimento a tutte le suddette tematiche, e non solo, mediante un approccio dal basso, i Comuni e i loro enti strumentali (Gal *in primis*), avranno il compito di interpretare al meglio il cambiamento e costruire archetipi virtuosi che fungano da modelli di stile di vita per la popolazione ovvero politiche attive che favoriscano la conoscenza e il valore della transizione culturale, sostenibile e digitale in atto, verso un benessere collettivo. ■

## Villaggi della tradizione/Petites Cités de Caractère. Un progetto di cooperazione transnazionale

Isabelle Dickie Pont

### Presentazione del progetto

Il presente contributo presenta un progetto di cooperazione transnazionale tra due marchi VoT e PCC che fanno la scommessa dello sviluppo rurale e del turismo sostenibile e innovativo, basato sull'insieme del patrimonio materiale e immateriale di piccole città con meno di 6.000 abitanti.

Villaggi della Tradizione (VoT) rappresenta una rete di un'azione di cooperazione transnazionale avviata dal Gal Partenio, Regione Campania in Italia, leader di questo progetto, con una rete di 5 Gal partner in Campania.

Il Gal *Othe Armance*, regione *Grand Est* in Francia che ha una dimensione europea, è stato attratto da questa rete poiché ha tra i suoi obiettivi quello di promuovere le comunità rurali con un notevole patrimonio architettonico e storico, know-how, prodotti locali di qualità e tradizioni culturali. Per contribuire a questa cooperazione il Gal *Othe Armance*, ha scelto di affidarsi al marchio nazionale registrato in Francia: *Petites Cités de Caractère* (PCC), che sostiene la salvaguardia del patrimonio come leva di sviluppo del territorio.

La scelta è stata basata sul criterio della complementarità delle due reti: Villaggi della Tradizione/*Petites Cités de Caractère*.

In particolare, la rete VoT, offre una forte base italiana nella regione Campania con 27 villaggi certificati, ma anche una dinamica significativa, una diversità e ricchezza culturale che dà luogo a eventi di qualità, e un'apertura europea (contatti avanzati con Romania, Spagna e Portogallo). La rete PCC ha una lunga storia (la rete è stata creata in Bretagna nel 1975), è ben radicata in tutta la Francia con più di 200 comuni certificati, e ha una reputazione e una notorietà consolidate, come dimostrano le partnership firmate con il Ministero della coesione territoriale, il Ministero della cultura e della comunicazione, il Ministero della transizione ecologica, così come la *Cité de l'architecture et du patrimoine*, l'*Institut National des Métiers d'Art* e la *Fondation du Patrimoine*.

Basato sul patrimonio, il concetto di PCC invita i Comuni a costruire un presente e un futuro, incoraggia la creatività e la conversione degli edifici del patrimonio in nuovi usi. Gli eletti locali sono invitati a concentrarsi sull'innovazione e la sperimentazione per far vivere questo patrimonio e sviluppare un'economia basata su di esso.

La prima *Petite Cité de Caractère* sul territorio del Gal *Othe Armance*, Ervy-le-Châtel, ha ottenuto il marchio *Village of Tradition*. La regione del *Grand Est* ha 21 *Petites Cités de Caractère*, che saranno presto invitate a richiedere il marchio VoT. In una seconda fase, l'intera rete francese di PCC sarà invitata a candidarsi.

La volontà di *Villages of Tradition/Petites Cités de Caractère* è di sviluppare un'offerta di qualità in questi villaggi sia in termini di sviluppo turistico che di qualità di vita per gli abitanti di queste zone rurali.

La strategia adottata prevede quattro aree di sviluppo, basate su azioni attuali e future.

La prima area si basa sulla costruzione di una comunicazione su larga scala, basata sulla creazione di un sito web ambizioso, performante, ben referenziato e interattivo che risponde alle esigenze attuali e che riflette la diversità e la ricchezza del patrimonio dei comuni etichettati, con una presenza vivace sui social network.

La seconda area prevede la creazione di un Master in "Patrimonio e Presidio" che permetterà di sensibilizzare e formare i giovani nel campo del patrimonio e del turismo, realizzando a breve e medio termine un importante lavoro di studi, analisi comparative, inventario (buone pratiche e conoscenze) e poi promozione attraverso la progettazione di piani di comunicazione, digitalizzazione, creazione di itinerari, organizzazione di conferenze, gestione del turismo rurale.

La terza area si fonda sulla ricerca di creazione di legami sociali a partire dalla costruzione di una rete da supportare con varie iniziative. La prima è il progetto di residenze temporanee per artisti, fotografi, musicisti,

maestri vetrai con il fine di consentire una proliferazione di scambi interculturali, interazioni con gli abitanti, incontri con altri artisti e artigiani, associazioni locali, attori turistici ed economici. L'idea è quella di massimizzare l'attrattiva delle reti VoT/PCC attraverso la rotazione ciclica di tali residenze.

Infine, la quarta area prevede un progetto scolastico transnazionale, attualmente in fase di sperimentazione tra una scuola secondaria francese e una italiana, che consentirà la creazione di legami tra giovani adolescenti, lo sviluppo di un senso di appartenenza europea e l'interazione e la scoperta culturale franco-italiana. Attraverso i bambini, le famiglie e gli adulti sono interessati e coinvolti in questo progetto di cooperazione vivace e multigenerazionale.

### Conclusioni

Il progetto proposto si basa sul concetto di *slow tourism* per massimizzare la cooperazione transnazionale. Il turismo proposto è in opposizione ai ben noti luoghi del turismo di massa. Poiché questi *hotspot* turistici sono sempre più saturi e non corrispondono più a ciò che molti turisti cercano: tranquillità, ritorno alla campagna, autenticità, disconnessione, condivisione di momenti familiari, accoglienza a misura d'uomo, tutti criteri specifici della rete VoT/PCC.

Evidenziare i beni del patrimonio che un territorio esprime consente di creare, consolidare e mantenere un senso di identità. Il progetto si muove in questa direzione contribuendo all'orgoglio degli abitanti di appartenere al loro territorio e al loro Comune. Inoltre, la promozione dei produttori locali, dell'offerta locale (in termini di alloggio, ristorazione, produzioni varie e know-how), cioè del patrimonio immateriale, permette di sostenere e rafforzare l'economia locale.

In breve, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio materiale e immateriale possono restituire una ricca vita sociale, economica e culturale, aumentando l'attrattiva del territorio, favorendo di conseguenza l'insediamento di nuovi abitanti e restituendo una qualità di vita ai territori rurali interessati. Si sta creando un circolo virtuoso. ■

## Il distretto agri-culturale nel territorio del Gal Metropoli Est

Salvatore Tosi

### Introduzione

Il Gal Metropoli Est è una società consortile a partenariato pubblico-privato che opera nell'area ad est di Palermo e si estende per 561 kmq. Il territorio è caratterizzato da una ricca varietà paesaggistica, compresa tra la fascia costiera e collinare e l'ambiente rurale dell'entroterra. Ponendosi come interlocutore privilegiato delle realtà imprenditoriali e sociali presenti nel territorio, la *mission* del Gal Metropoli Est consiste nell'applicare ed implementare il principio del turismo relazionale, intessendo reti di collaborazione tra attori locali, coinvolgendoli nei processi di creazione e realizzazione dell'offerta turistica. L'obiettivo è quello di implementare una strategia di sviluppo locale capace di valorizzare il noto e riconosciuto patrimonio culturale, ambientale, monumentale, paesaggistico del territorio, coniugandolo con la crescita del settore agro-alimentare, così da accrescere significativamente la naturale vocazione economico-rurale dell'area.

### Economia e cultura

La strategia del Gal Metropoli Est, dunque, punta alla valorizzazione del patrimonio architettonico e monumentale quale elemento attrattore ed identitario dell'intera area che mette d'accordo i comuni rivieraschi con quelli dell'entroterra.

La valorizzazione dei beni culturali quale scelta strategica dell'azione del Gal attiene alla connessione virtuosa tra economia e cultura le cui spiegazioni possono essere ricondotti a due ordini di ragioni. Al primo, fanno riferimento le considerazioni per cui per molto tempo la scienza economica, quale disciplina che studia le interrelazioni tra operatori economici finalizzati alla produzione e al consumo di beni, non si è interessata ai beni culturali. Al secondo ordine di ragioni, invece, attengono quelle considerazioni che individuano tra le vie dello sviluppo locale quella che passa dalla valorizzazione e fruizione del patrimonio culturale, in generale, e delle identità locali, in particolare.

Con riferimento al primo ordine di motivi, si

fa notare come – per molto tempo – economia e cultura sono stati trattati come ambiti distinti e non interconnessi: così, mentre la prima è orientata allo studio dell'agire strumentale, alla produzione materiale di beni e servizi ed è principalmente guidata dall'interesse individuale, la cultura viene invece concepita come l'ambito delle forme espressive, della produzione simbolica ed è manifestazione di valori collettivi. Infatti, se il valore economico riguarda l'utilità, il prezzo e l'importanza che il mercato attribuisce alle merci, il valore culturale "non può essere calcolato secondo un'unità comune ed è pluridimensionale, mutevole e probabilmente comprende alcune componenti esprimibili soltanto in termini non quantitativi" (Thorby 2001). Ciò spiega, allora, perché lo studio economico dei beni culturali è relativamente recente. Infatti, benché grandi economisti del passato (Smith, Keynes, ecc.) hanno mostrato un interesse personale per le attività culturali, i beni culturali non sono mai stati oggetto di attività di ricerca economica da parte loro. Soltanto in epoca recente si è assistito allo sviluppo di questo filone di studi e, più precisamente, è nel 1994 con David Thorsby che l'economia della cultura viene riconosciuta istituzionalmente.

Al secondo ordine di ragioni, invece, sono collegate le relazioni che discendono dal confronto tra globalizzazione e sviluppo locale. Ed infatti, mentre lo sviluppo tecnologico e la riduzione dei costi di transazione internazionale hanno consentito nel recente passato – e continuano a consentire ancora adesso – la delocalizzazione delle attività manifatturiere, per l'ambito dei beni culturali vale invece esattamente il contrario, poiché per sua natura esso è strettamente connesso – in quanto ne è espressione – al contesto storico e geografico su cui insiste ed a cui appartiene. Infatti, una delle ragioni che spiegano la crescita del ruolo della cultura nelle economie avanzate, è il suo radicamento ai contesti locali. Se, infatti, la riorganizzazione internazionale della produzione industriale è spinta dalla ricerca di minimizzare i costi

del lavoro, lo sviluppo della attività culturale tende invece a rimanere legato ai singoli territori. Ciò, si giustifica per diverse ragioni: l'impossibilità di spostare il patrimonio culturale 'materiale' (musei, monumenti, aree archeologiche, ecc.); lo stretto legame tra la produzione di un evento (ad esempio teatrale o musicale) e il contesto identitario in cui nasce; l'impossibilità di riprodurre in altro luogo la combinazione di fattori che hanno reso possibile la realizzazione di quel particolare prodotto culturale (un'opera artistica, architettonica o monumentale).

## Il Distretto agri-culturale

La cultura è considerata da tempo catalizzatore di crescita e occupazione. L'obiettivo prefissato a livello europeo è quello di sperimentare nuovi modi di creare valore aggiunto, valorizzando al meglio la ricchezza delle risorse culturali a disposizione. Grazie alla numerosità e al valore dei beni storico-culturali, la Sicilia, crocevia di popoli e culture del Mediterraneo, rappresenta una destinazione esclusiva e privilegiata del turismo culturale. Ciò grazie alla presenza di numerose testimonianze archeologiche e architettoniche di pregio ereditate dalle civiltà che si sono progressivamente succedute e stratificate nel corso dei secoli.

Secondo i dati dell'Assessorato dei Beni culturali e dell'Identità siciliana, dal 2015, il numero dei visitatori dei beni culturali ha registrato un graduale aumento in tutte le province siciliane. La fruizione dei beni culturali dell'isola, però, non risulta sempre semplice poiché il patrimonio è spesso nascosto, non facilmente leggibile nel suo reale e completo significato e, sovente, poco conosciuto anche dagli stessi abitanti.

Pertanto, al fine di rafforzare il sistema produttivo regionale e sostenere la diffusione di soluzioni e servizi innovativi in grado di favorire la crescita sostenibile del territorio, è stato elaborato un nuovo modello di sviluppo locale integrato denominato "Distretto agri-culturale", ossia un sistema territorialmente definito, coincidente con un'area ad alta densità di risorse culturali ed ambientali di pregio, in grado di coniugare la bellezza architettonica con quella ambientale. Il modello proposto è caratterizzato da un'elevata interconnessione tra i gestori delle risorse culturali e ambientali di pregio ed imprese, start up e spin off di ricerca che sono impegnati nella valorizzazione di percorsi turistici esistenti di particolare richiamo (itinerario arabo-normanno; via francigene di Sicilia). Si tratta di interconnettere, legando ad una

unica visione strategica di lungo periodo, da un lato, istituzioni locali, enti di ricerca e agenzie di sviluppo locale e, dall'altro, operatori turistici, imprese agroalimentari e imprese creative e culturali, accomunati sia da elementi immateriali – aspetti identitari, memoria storica, aspetti culturali – sia da elementi materiali – beni paesaggistici e ambientali, beni architettonici e monumentali, itinerari storici (Fig. 1).

## I progetti a regia, quali interventi strategici del distretto agri-culturale

Nell'ottica della promozione e della valorizzazione integrata del patrimonio culturale e ambientale del territorio, al fine di favorire il turismo rurale sostenibile e rafforzare ulteriormente l'identità del Distretto agri-culturale, il Gal Metropoli Est sta implementando due progetti di valenza sovracomunale. Un primo progetto, denominato "I cammini del Gal Metropoli Est 'Monti d'aMare' nella via Francigena Pa-Me per le montagne", intende costruire itinerari specifici e lenti, future bretelle alla via francigena Palermo-Messina per le Montagne e lungo il tratto iniziale della stessa via che ricade nel territorio del Gal. Con la realizzazione di percorsi segnalati e aree di sosta all'interno dei comuni rivieraschi del Gal attraversati dal cammino francigeno Pa-Me, l'azione progettuale contribuisce al sostegno di un modello di sviluppo economico basato sui principi di

sostenibilità e cooperazione. Principi in grado di valorizzare, in chiave turistica, le ricchezze che il territorio del Gal naturalmente possiede e sfruttando le risorse proprie non riproducibili in altri contesti (quelle naturali, storiche e identitarie) che rappresentano il principale fattore produttivo con il quale proporsi nello scenario globale. Oltretutto, attraverso la promozione dei cammini, l'azione progettuale intende incidere soprattutto sulla stagionalità, incrementando da una parte i flussi di visitatori e, dall'altra, spalmandoli lungo un periodo dell'anno più lungo (primavera e autunno). L'azione sposa l'idea di turismo che si evolve e diventa relazionale e lo fa coinvolgendo gli *stakeholder* locali ed i turisti, che non sono più semplici spettatori di un territorio ma attori/protagonisti e parte di esso.

I cammini offrono una nuova tipologia di turismo: lo *slow trip* che consente di estendere l'interesse dalla meta del viaggio al percorso necessario per arrivarci. La proposta parte dalla convinzione che i cammini francigeni di Sicilia aiutano a riscoprire ciò che 700 anni di storia avevano nascosto in zone spesso lontane dal grande turismo ma ricche di tradizioni, cultura, buon cibo e predisposizione innata all'ospitalità, dove l'accoglienza è garantita da strutture convenzionate o da alloggi 'pellegrini' messi a disposizione dalle amministrazioni comunali, dalle parrocchie, dalle associazioni o da piccoli operatori locali

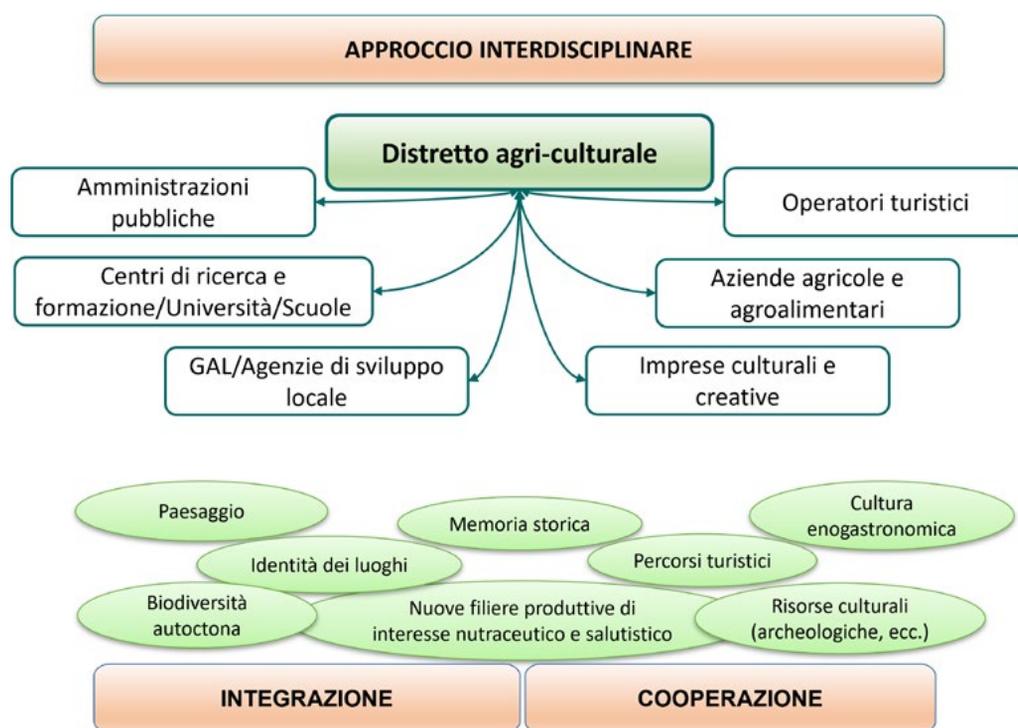


Fig. 1. Workflow dell'approccio metodologico proposto (fonte: elaborazione dell'autore).

che rendono attiva la cittadinanza. Oggi non si viaggia più solo per guardare ma anche per toccare, scoprire, incontrare. Si può definire turismo relazionale, partecipativo o esperienziale, ma ciò che è importante è il concetto base: la valorizzazione del territorio attraverso l'interazione e le relazioni sociali. La proposta, già in fase realizzativa, intende cogliere, da una parte, le potenzialità di sviluppo del turismo nel territorio – sostenute dalla crescente domanda rivolta alla natura, all'enogastronomia, allo sport all'aria aperta e alle tradizioni culturali e agroalimentari – e, dall'altra, le esigenze di valorizzazione delle specificità locali e delle identità territoriali, stimolando la capacità dell'intero territorio di valorizzare in chiave turistica le risorse locali disponibili.

Il secondo intervento promosso ed attuato dal Gal Metropoli Est porta il titolo "Solunto: una porta d'ingresso del Distretto AgriCulturale". Tale progetto prevede la creazione di un percorso archeo-botanico che valorizzi gli aspetti archeologici, storico-culturali, naturalistici e paesaggistici del sito e del territorio in cui è integrato. Questa impostazione cambia il punto di vista nell'interpretazione della relazione tra sito e territorio, svincolandosi da una visione troppo spesso incardinata esclusivamente sulle istanze degli specialisti, che risulta poco adatta alle esigenze di un pubblico ampio e differenziato per età, bagaglio culturale, interessi, etc.

La città, fondata sul Monte Catalfano dopo la distruzione del centro costiero fenicio-punico operata da Dionisio I di Siracusa agli inizi del IV sec. a.C., è un *unicum* per qualità dei resti e dello scenario paesaggistico. Il sito ellenistico-romano domina, infatti, l'ampia fascia costiera tra Palermo e Cefalù e l'immediato entroterra, solcato dalla vallata del fiume Eleuterio (Spatafora 2012), un territorio crocevia di scambi culturali e commerciali che hanno generato nei secoli una realtà complessa e variegata non riproducibile altrove. L'itinerario si snoda lungo vie normalmente poco 'battute' dai visitatori, e sfrutta la posizione arroccata di Solunto per veicolare la conoscenza del paesaggio circostante e per riannodare le connessioni tra gli elementi che lo compongono come fili di una fitta trama. A tale scopo, verranno installati in punti strategici del percorso dei pannelli ("finestre sul territorio") che, sovrapponendosi a una determinata porzione di paesaggio, attraverso un gioco di trasparenze, ne consentiranno la conoscenza, anche mediante l'inserimento di output tecnologici

(QR code dinamici per approfondimenti online). Un modo, quindi, per far scoprire il territorio circostante che, pur con le sue evidenti criticità, diventa un museo a cielo aperto in continua evoluzione. Per l'aspetto botanico, il progetto prevede la creazione di un'area didattica dedicata alla flora mediterranea (con particolare attenzione alle specie spontanee presenti nel sito), utilizzando materiali in armonia con il contesto e a basso impatto ambientale, nonché l'integrazione di specie vegetali autoctone in un'area individuata lungo il percorso. Per rendere l'esperienza di visita più rilevante da un punto di vista non solo cognitivo ma anche emotivo l'offerta culturale del sito è stata rimodulata anche in relazione al cambiamento digitale che stiamo vivendo. Pertanto, si interverrà veicolando i contenuti con il supporto delle tecnologie oggi disponibili. A tale proposito, anche le tecniche di *storytelling* (che utilizzeranno un linguaggio efficace su varie fasce di utenti) accompagneranno l'apparato didattico-illustrativo tradizionale. Il progetto intende quindi contribuire al rilancio dell'area archeologica, sia dal punto di vista scientifico-culturale sia dal punto di vista dell'immagine. L'intervento, per la sua complessità, richiede un approccio interdisciplinare ed un confronto costante tra le varie professionalità coinvolte nel progetto.

## Conclusioni

Questa riflessione si aggancia a quel filone di studi che individuano tra le vie dello sviluppo locale, anche quella che passa dalla valorizzazione e miglior fruizione del patrimonio culturale e delle identità locali. Nel dettaglio, il caso presentato analizza le relazioni che si innescano tra cultura e sviluppo, laddove ad una teoria classica dello sviluppo delle sole variabili economiche, se ne sostituisca una multidisciplinare capace di accogliere i contributi di altre scienze sociali, quali la storia economica, la psicologia sociale e l'antropologia culturale.

Il Gal Metropoli Est, avendo colto le potenzialità del modello di Distretto agri-culturale e interagendo con istituzioni locali, enti di ricerca, scuole e operatori economici, si sta adoperando per adottarlo nel territorio di competenza.

Se integrati all'interno del distretto, i luoghi di interesse culturale e ambientale, gli elementi enogastronomici e gli stessi itinerari storici acquisirebbero maggiore valore perché inseriti all'interno di un sistema territoriale che pone in primo piano l'interazione tra l'uomo e l'ambiente. ■

## Riferimenti

- Baldacci V. (2006), *Gli itinerari culturali*, Guaraldi, Rimini.
- Balzani R. (a cura di) (2015), *I territori del patrimonio. Dinamiche della patrimonializzazione e culture locali (secoli XVII-XX)*, Il Mulino, Bologna.
- Benhamou F. (2004), *L'economia della cultura*, Il Mulino, Bologna.
- Fascella G., Mammano M. M., Ricciardi G., Tosi S. (2019), "Il Distretto Agri\_Culturale. Modello di sviluppo locale", *RRN Magazine* (Rivista della Rete Rurale), no. 8.
- Spatafora F. (2012), "Le vie dell'acqua: città e villaggi nelle vallate fluviali della Sicilia centro-occidentale tra età arcaica ed ellenismo", in A. Calderone (a cura di), *Cultura e religione delle acque. Atti del Convegno Interdisciplinare «Qui fresca l'acqua mormora...»* (S. Quasimodo, Sapph. fr. 2,5), 2011, Giorgio Bretschneider Editore, Roma.
- Thorby D. (1994), "The production and consumption of the arts: A view of cultural economics", *Journal of Economic Literature*, XXXII.
- Tosi S. (a cura di) (2020), *Patrimonio Culturale, identità territoriali e sviluppo locale*, Monografia dell'IBAM (Istituto per i beni archeologici e Monumentali) del Consiglio Nazionale delle Ricerche, Palermo.

## PAES.TUR. Il paesaggio del turismo sostenibile

Giancarlo Pegoraro, Francesco Finotto, Marco Dal Monego

### Introduzione

Nel territorio rurale della Venezia Orientale, l'affermarsi dell'agricoltura specializzata e intensiva che aveva sostituito la bonifica integrale, ha comportato da una parte la modifica del sistema insediativo rurale con dismissione degli edifici case coloniche, annessi rustici, allevamenti, dall'altra la perdita di manutenzione del verde agrario (siepi, boschetti, filari ecc.). La conseguenza è un paesaggio rurale disabitato, piatto e povero di qualità ambientale in declino. Allo stesso tempo il territorio della Venezia Orientale si colloca in una posizione strategica:

- appena ai margini di un sistema costiero leader nel settore turistico dove i centri balneari, tra i quali Jesolo, registrano complessivamente il 40% degli arrivi complessivi della Città metropolitana di Venezia;
- direttamente collegato ai principali centri storici e produttivi e logistici appoggiati lungo la direttrice del corridoio V (San Donà di Piave e Portogruaro);
- sede di innovative aziende agricole attente alle produzioni biologiche e di qualità;
- attraversato trasversalmente dalle principali green ways fluviali come il Piave, il Sile,

la Livenza e longitudinalmente dalla blue way della Litoranea Veneta. Itinerari per i quali gli enti locali e territoriali, negli ultimi decenni, hanno investito importanti risorse per la loro infrastrutturazione.

In questo spazio agricolo retro-costiero, oggi sede operativa di innovative aziende agricole come l'azienda San Michele che sviluppa, su circa 140 ettari a Cortellazzo (Comune di Jesolo), agricoltura biodinamica che fornisce prodotti ortofrutticoli e caseari per importanti circuiti della distribuzione bio e svolge vendita diretta in loco, si intende rafforzare il ruolo di tali aziende al fine di rispondere ad una nuova domanda turistica caratterizzata da un turismo lento, ambientale, storico culturale, enogastronomico, fluviale, ciclo turismo.

### Il progetto PAES.TUR

Considerato che il prodotto turistico balneare si trova in una fase matura del suo ciclo di vita, considerato un nuovo mercato turistico, attento alle esperienze offerte dal contesto locale, alle produzioni di qualità e offerta enogastronomica, è stato sviluppato un progetto denominato PAES.TUR, "Il paesaggio

del turismo sostenibile", finanziato dal Programma di sviluppo locale-Psl 2014-2020 di VeGAL (Misura 16 del Psr Veneto 2014-2020). Il progetto<sup>1</sup> è stato realizzato da PROTECO Engineering srl, dal Comune di Jesolo e la Società agricola biodinamica San Michele, riuniti in raggruppamento temporaneo, con l'obiettivo di costituire un Gruppo di cooperazione alimentare-Gca (in termini di composizione e competenze), in grado di intervenire su fondamentali componenti antropiche ed ambientali del territorio.

L'obiettivo generale che si è posto il gruppo di lavoro è stato quello di intervenire su fondamentali componenti antropiche ed ambientali del territorio al fine di consolidare gli itinerari cicloturistici (costa - entroterra costiero); rispondere ad una crescente domanda di turismo 'lento', 'culturale' e 'destagionalizzato'; favorire la produzione/vendita diretta di prodotti agricoli; migliorare la componente naturale e antropica delle aziende agricole e più in generale l'evoluzione del paesaggio del turismo retro-costiero rendendolo sostenibile. In sintesi, si è cercato di introdurre un modello di recupero fisico e ambientale per migliorare il paesaggio della bonifica assegnandogli la funzione di piattaforma del nuovo turismo lento e della produzione ecosostenibile di qualità.

Il progetto inoltre è propedeutico all'iscrizione dei paesaggi della Venezia Orientale nel "Registro nazionale dei paesaggi rurali di interesse storico, delle pratiche agricole e delle conoscenze tradizionali" ai sensi del Decreto Mipaaf n. 17070/2012.

A fronte dell'obiettivo generale il progetto ha individuato degli obiettivi specifici da



Fig. 1. Uno scorcio all'interno della Società Agricola biodinamica San Michele (Jesolo) (Fonte: <https://www.biodinamicasanmichele.it/>).

perseguire come: migliorare la qualità delle opere (recupero del patrimonio rurale, rimozione dei manufatti agricoli di scarsa qualità per insediare nuove funzioni legate all'agricoltura, migliorare l'inserimento paesaggistico degli impianti tecnologici), migliorare la qualità ambientale (adeguare l'evoluzione dei sistemi produttivi ai cambiamenti climatici in atto conferendo mediante l'aumento della biodiversità), rafforzare la competitività agricola (inserire le aziende agricole nel circuito cicloturistico nazionale, studiandone l'infrastrutturazione, i nodi e raccordi con la rete degli itinerari esistenti e valutandone costi e benefici attesi), informare e diffondere un modello di agricoltura innovativo (gestione di un'azienda che unisce alla produzione di qualità, la commercializzazione, la manutenzione paesaggistica e servizi turistici in una strategia di forte diversificazione).

### Il primo step del progetto

Il primo step del progetto ha riguardato la costruzione di un quadro conoscitivo basato su analisi fotografiche e cartografiche dei sistemi di vegetazione.

L'analisi fotografica ha restituito un'immagine caratterizzata dall'acqua (canali, fiumi, lagune, idrovie), da superfici coltivate e manufatti della bonifica (chiese, idrovore) evidenziando come questa attività dell'uomo non si sia limitata a portare via l'acqua ma anche a costruire luoghi d'identità. Dall'analisi fotografica è emerso anche un patrimonio di manufatti rurali che si sta depauperando sempre più in fretta del quale però non si sa cosa fare per la maggior parte dei casi.

L'analisi cartografica ha permesso di studiare l'evoluzione territoriale da un punto di vista storico, di analizzare i cambiamenti delle aziende prima e dopo la bonifica e di evidenziare i cambiamenti delle tipologie di colture (dai cereali ai vigneti che si avvicinano sempre più al mare), facendo emergere come la bonifica abbia portato un impoverimento delle connessioni ecologiche come elementi storico testimoniali.

Da queste analisi è stato possibile poi impostare e sviluppare due tipologie di linee guida. La prima, volta al corretto inserimento paesaggistico degli impianti tecnici. La seconda, volta alla gestione del patrimonio edilizio rurale.

Con riferimento alla prima tipologia, le linee guida predisposte consentono di perseguire gli obiettivi di salvaguardia delle risorse paesaggistiche, culturali, territoriali ed ambientali come:

- assicurare un corretto inserimento degli

impianti nel paesaggio e sul territorio;

- assicurare che l'installazione e l'esercizio dell'impianto in zone agricole caratterizzate da produzioni agroalimentari di qualità non interferisca negativamente con le finalità perseguite dalle disposizioni in materia di sostegno nel settore agricolo, con particolare riferimento alla valorizzazione delle tradizioni agroalimentari locali;

- assicurare il minor consumo possibile di suolo e il minor impatto possibile dal punto di vista percettivo, garantendo comunque l'efficienza e la resa dell'impianto;

- orientare il corretto ripristino dei luoghi a seguito della dismissione degli impianti.

Con riferimento alla seconda tipologia, le linee guida predisposte hanno permesso la schematizzazione di un processo di valutazione e conseguenti azioni di recupero, conversione funzionale, conservazione, da attivare nei confronti di un edificio rurale abbandonato.

Attraverso un'analisi fotografica e cartografica del territorio, sono state realizzate delle linee guida per il recupero e la rifunzionalizzazione del patrimonio rurale per l'evoluzione dei sistemi produttivi ai cambiamenti climatici in atto. Nello specifico le analisi sui sistemi vegetazionali hanno consentito di individuare possibili interventi da realizzare, all'interno dell'Azienda agricola biodinamica San Michele (anche come modello di scala territoriale), per mettere in atto e diffondere un modello di agricoltura innovativo che favorisca l'evoluzione dei sistemi produttivi verso sistemi resilienti e attrattivi per quanto riguarda l'interesse turistico.

### Conclusioni

Nel territorio della Venezia Orientale sono state realizzate negli anni molte iniziative di recupero e valorizzazione, alcune puntuali come il recupero di manufatti (idrovore, ponti, case rurali, monumenti storici, investimenti aziendali, ecc.), altre d'area (lungo la costa, gli ambiti fluviali e l'entroterra, contratti di laguna, contratti di fiume, ecc.).

In questo contesto, il progetto PAES.TUR contribuisce a rafforzare il ruolo delle aziende agricole, rendendole protagoniste, partendo dalla recente esperienza avviata da Genagricola a Ca' Corniani (progetto Studio Land, presentato ad Expo 2015 e alla Biennale Architettura 2018 - itinerari Arcipelago Italia).

Da quest'ultima esperienza e grazie alle linee guida e agli studi realizzati, le aziende agricole possono puntare su un mix di temi/interventi relativi a: paesaggio (il territorio

esprime più paesaggi ma l'elemento ricorrente è l'acqua e la bonifica permette di leggerlo), arte (con l'esperienza dell'intervento a Ca' Corniani l'area sperimenta e vive l'importanza dell'inserimento dell'arte contemporanea in spazi aperti, prima confinato nel territorio solo in spazi chiusi), manufatti (molte aziende agricole e privati hanno investito nel recupero del patrimonio rurale, hanno creato nuove destinazioni degli immobili), punti vendita (poche aziende hanno investito in questi luoghi ma il punto vendita è importante perché, oltre che luogo di commercio, è luogo di cultura, relazione, conoscenza), itinerari (le aziende dovrebbero cogliere l'importanza di trovarsi lungo uno dei moltissimi itinerari cicloturistici presenti nella Venezia Orientale e saperla sfruttare oltre che diventarne parte attiva), prodotti agricoli (le aziende devono mettere al centro della loro immagine e comunicazione i prodotti, devono raccontarne la storia e le loro specificità). ■

### Note

1 Progetto: Proteco Engineering, Partner: Comune di Jesolo - Società Agricola San Michele, Finanziamento: Misura 16 del Programma di Sviluppo Rurale Veneto, Intervento 16.5.1 "Progetti collettivi a carattere ambientale funzionali alle priorità dello sviluppo rurale, Ente promotore: VeGAL- Gal Venezia Orientale, Localizzazione: Comune di Jesolo - Località Cortellazzo - Venezia Orientale, Cronologia: 2020-2021.

## Abitare il territorio: linee guida per lo sviluppo e la promozione dei borghi del Gal Partenio

Maurizio Reveruzzi, Antonella Guerriero

### Introduzione

La Convenzione sviluppata tra il Gruppo di azione locale Partenio e il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli ha avuto come fine lo studio e la formulazione di linee guida per lo sviluppo e la promozione dei borghi del Gal Partenio. I due soggetti istituzionali hanno sancito tale atto per lo svolgimento di attività di ricerca, didattica e collaborazione scientifica esprimendo la volontà di lavorare congiuntamente, di mettere in comune saperi ed esperienze avviando di fatto un'azione comune complessa e articolata tra le istituzioni, amministrazioni locali e l'Università, con l'intenzione di focalizzare le questioni principali per poi proseguire ed approfondire il lavoro congiunto con studi e azioni puntuali. Il territorio oggetto di studio ha riguardato un'area molto vasta e diversificata per dimensioni, storia, risorse e condizioni. Tale diversità è diventata un punto di forza che ha indotto a ragionare non per unità amministrative distinte, quanto per 'identità culturali' le cui differenze hanno rappresentato proprio la ricchezza e le potenzialità di questo territorio. Il lavoro si è sviluppato muovendo dall'intenzione comune a tutti i soggetti coinvolti di riutilizzare luoghi, cose e tradizioni rinnovandole alla maniera del tempo attuale, affinché possano portare nuovi impulsi per una rinascita concreta e per la costruzione di un futuro possibile per l'insieme del territorio di cui sono parte.

### Metodologia

Il lavoro svolto è stato articolato in più fasi, spesso intrecciate le une alle altre. Nella prima fase si è lavorato alla raccolta dei dati che ha consentito di avere costantemente una visione d'insieme, di individuare le questioni ad una scala intercomunale. Nella seconda fase si sono scelte, dopo alcuni confronti pubblici con i protagonisti locali, le più opportune strategie a partire dall'incentivazione di relazioni costruttive fra le comunità locali e il proprio ambiente, dalla necessità

di specializzazione delle culture locali che può essere in grado di fornire scenari diversificati alle necessità dello sviluppo, facendo leva sulle potenzialità dei singoli paesi e sulle capacità di fare concretamente rete, valorizzando gli aspetti relazionali dei sistemi urbani e del costruito con il territorio.

Sono così emerse alcune azioni possibili che hanno fatto da traino alle linee guida. Nelle aree di Tufo, Altavilla Irpina, Chianche e Petruo Irpino sono presenti tra i più interessanti esempi di archeologia industriale del meridione con le miniere di zolfo dismesse, tutto questo può essere messo in rete con il turismo enogastronomico, che ritrova negli stessi luoghi i centri nodali della produzione. Un'altra questione di grande interesse è la richiesta di attrezzature e servizi per gli studenti dell'Università del Sannio che aumentano di anno in anno, per i quali si è immaginato di destinare e riconvertire gli immobili storici di Montefusco per fare l'housing universitario, in questo modo si avvierebbe una

strategia di ripopolamento indispensabile per la sopravvivenza di questo paese. Il borgo di Candida, invece, oggi parzialmente recuperato e ripopolato, potrebbe essere destinato ad una azione di ricettività diffusa, laddove si utilizzano strutture che permettono di alloggiare avendo a disposizione le stesse comodità delle strutture alberghiere, ma ricavate e pensate per valorizzare architetture già esistenti, proprio come gli edifici degli antichi borghi, senza dover, dunque, ricorrere all'edificazione di nuovi alloggi. È una formula italiana che consente di recuperare e riportare in vita borghi più o meno in abbandono offrendo al turista un'esperienza di totale integrazione con il territorio visitato. Altra ipotesi è avanzata per il borgo di Prata Principato Ultra per il quale, date le caratteristiche del borgo stesso e la necessità di una strategia di ripopolamento, si propone la creazione di un eco villaggio, un tipo di comunità basata esplicitamente sulla sostenibilità ambientale. Questo costituirebbe un laboratorio di ricerca e sperimentazione verso stili di vita alternativi ai modelli socio-economici più diffusi, tenderebbe al massimo dell'autosufficienza, ed in questo senso l'eco villaggio si presta a costituirsi come un modello sostenibile, sul piano economico, sociale ed ecologico. Il borgo di Pietrastornina ha delle caratteristiche peculiari, in particolare nella relazione con la storica rocca che è ormai il simbolo del paese; purtroppo il borgo è abbandonato e diruto, ma la posizione baricentrica del paese rispetto al territorio del Partenio ha portato a immaginare la

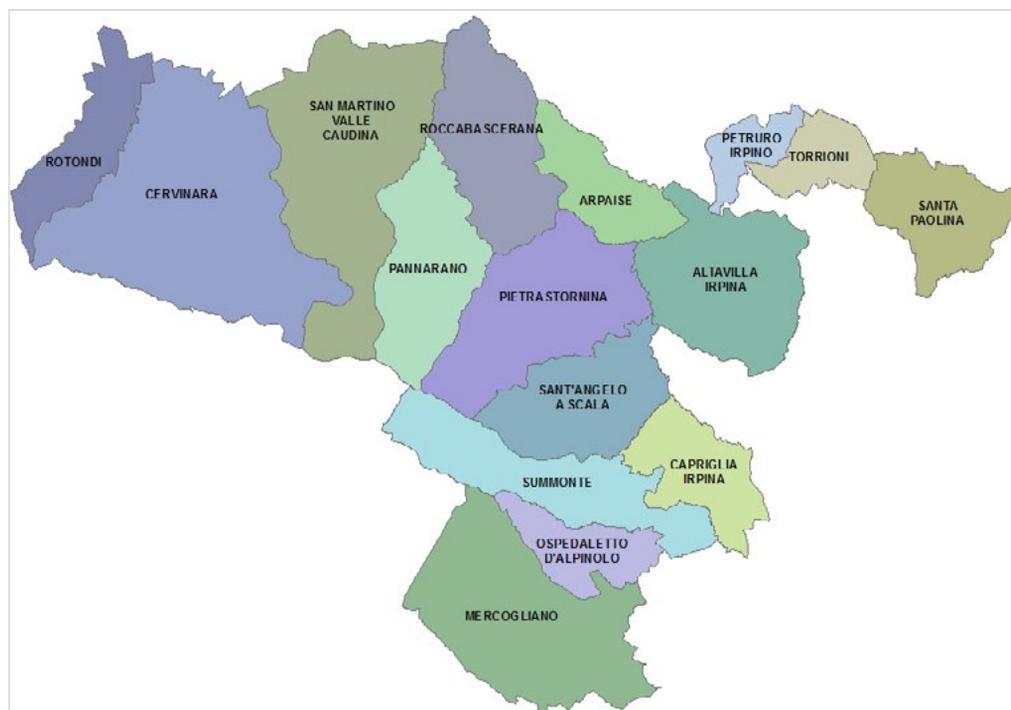


Fig. 1. L'area di competenza del Gal Partenio (fonte: elaborazione dell'autore).

costituzione di un polo per la ristorazione diffusa. Questa strategia prevede il recupero del borgo per farne uno snodo dei principali itinerari dell'area interessata e farne un centro di promozione delle specialità enogastronomiche di tutta l'area del Partenio. Questo tipo di turismo rappresenta oggi un nuovo modo di viaggiare alla ricerca di sapori e di tradizioni autentiche, il cibo assume così un ruolo diverso, diventando il mezzo attraverso il quale diffondere cultura e valori legati alla terra ed alle autentiche radici.

Infine, l'ultima azione proposta, che ha uno spettro molto ampio e coinvolge tutto il territorio del Partenio ed oltre, è legata al turismo religioso e ambientale con al centro il borgo di Summonte, uno dei borghi conservati meglio e più conosciuti della zona. Il flusso di turismo religioso attualmente è notevole, ma è un flusso che non muove economia sul territorio perchè i pellegrini si fermano molto di rado. C'è però da registrare anche una scarsità d'offerta, in particolare, nei comuni più vicini al Santuario di Montevergine, tra cui proprio il borgo di Summonte, dove vi sono molte strutture ricettive alberghiere e pochissime strutture extralberghiere. Oltre all'incremento del numero di pellegrini, bisogna dunque aumentare il tempo in cui le persone si fermano sul territorio incrementando altri tipi di ricettività, ma allo stesso tempo mettendo in rete quanto i vari paesi possono offrire in termini di emergenze religiose e ambientali.

### Conclusioni

L'idea sottesa alle linee guida individuate contempla in ciascun caso il coinvolgimento massiccio delle popolazioni, la possibilità attraverso alcune azioni di riportare la gente a vivere nei luoghi di origine, di creare condizioni tali da poter immaginare di chiedere la riattivazione della ferrovia Avellino - Benevento, in sostanza, la valorizzazione non ha l'incremento turistico come fine, bensì come strumento per riavviare un processo virtuoso. ■

### Riferimenti

Barosio M., Trisciuglio M. (a cura di) (2013), *I paesaggi culturali. Costruzione, promozione, gestione*, Egea, Milano.

Choay F. (2006), *Pour une anthropologie de l'espace*, Seuil, Paris.

Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.

Tarpino A. (2008), *Geografie della memoria. Case, rovine, oggetti quotidiani*, Einaudi, Torino.

Tarpino A. (2012), *Spaesati. Luoghi dell'Italia in abbandono tra memoria e futuro*, Einaudi, Torino.

## La sinergia dei Gal a supporto di una strategia di valorizzazione condivisa. Il progetto Orobikeando

Gianluca Macchi, Massimo Bardea, Clara Spini

### Introduzione al progetto

Il progetto Orobikeando<sup>1</sup> coinvolge i Gal interessati dall'arco delle alpi Orobie: il Gal Valtellina Valle dei Sapori (capofila), il Gal dei Colli di Bergamo e del Canto Alto, il Gal Valle Brembana 2020 e il Gal Valle Seriana e dei Laghi Bergamaschi. L'intervento copre dunque l'area rurale che, dalla città di Bergamo, sale verso le Alpi Orobie bergamasche, proseguendo poi sul versante valtellinese e risalire il corso del fiume Adda fino alla città di Tirano, località di confine con la Svizzera e stazione di partenza della linea ferroviaria transfrontaliera Bernina Express (patrimonio Unesco e attrazione turistica internazionale), che collega l'Italia con la regione elvetica dell'Engadina, attraversando paesaggi alpini di incomparabile bellezza.

L'intera area è caratterizzata da un patrimonio identitario fatto di elementi materiali (il paesaggio e l'ambiente, i nuclei rurali, le eccellenze agroalimentari come, ad esempio, i formaggi delle vallate orobiche, la bresaola e la slinzega, le mele, il miele ed il vino valtellinese) ed immateriali (elementi culturali e tradizionali tramandati nel corso dei secoli). Testimonianza del valore del progetto in questa direzione è la ricerca realizzata dal Crea, il Consiglio per la ricerca in agricoltura e l'analisi dell'economia agraria. Il progetto presenta infatti un'azione specifica relativa ai servizi ecosistemici culturali legati al turismo. Al fine di individuare una serie di azioni a sostegno della fruizione dei territori stessi, valorizzando, oltre alle eccellenze enogastronomiche presenti, tutti quegli elementi di varia natura: ecologici, economici, storici e religiosi.

I grossi cambiamenti in atto nel settore turistico (non da ultima, la crisi delle tradizionali forme di turismo montano invernali, dovute all'innalzamento delle temperature e alla diminuzione delle precipitazioni nevose) impongono la necessità di investire in modalità diverse di fruizione del territorio, capaci di creare un'offerta sostenibile e stagionata impennata sulla valorizzazione dei beni materiali in esso presenti. Per questo

motivo il Gal Valtellina: Valle dei sapori 2014-2020, in virtù dell'operatività dell'approccio Leader entro i cui fondamenti i Gal si trovano ad operare, ha proposto agli altri Gal partner di sviluppare un progetto (in linea) coerentemente ai contenuti programmatici dei Psl dei Gal interessati e alle mission degli altri partner coinvolti, di definire una strategia coordinata di sviluppo rurale per mezzo della valorizzazione delle eccellenze agroalimentari presenti nell'area considerata dal progetto, tramite il consolidamento e la promozione della rete dei percorsi di mobilità lenta che mettano in collegamento, attraverso i passi storici, il territorio bergamasco con il versante valtellinese, fino all'area transfrontaliera del Bernina. Si tratta di un progetto di ampio respiro territoriale, il cui obiettivo prioritario è quello di creare opportunità di sviluppo e crescita per le aree rurali interessate dall'intervento, valorizzando le produzioni agroalimentari del territorio, le ricchezze enogastronomiche, paesaggistiche, culturali. L'iniziativa prevede, a questo proposito, la realizzazione di strumenti operativi multilivello. In particolare, i GAL coinvolti, con il supporto degli altri partner di progetto, implementeranno: un modello progettuale di *governance*, finalizzato alla creazione e alla gestione del network di attori locali interessati dall'intervento, che possa garantire la sostenibilità operativa e finanziaria anche oltre la durata del progetto e di un protocollo per l'attivazione di servizi ecosistemici legati al turismo rurale, partendo dalle relazioni tra gli attori locali coinvolti nella *governance*, attraverso la fruizione eco sostenibile del territorio; una strategia condivisa di marketing e comunicazione, in grado di identificare un'offerta territoriale fortemente caratterizzata; un piano di coordinamento delle azioni progettuali, al fine di monitorare la realizzazione delle azioni previste e il grado di raggiungimento dei risultati attesi, oltre che di garantire la necessaria integrazione tra le azioni svolte dai singoli partner. A livello locale, inoltre, ciascun Gal coinvolto

dal progetto, in sinergia con gli altri soggetti territoriali, svilupperà azioni da attivare in maniera capillare nell'intera area di progetto, coinvolgendo i principali attori in un processo partecipativo di valorizzazione territoriale, che trova supporto e sinergia anche nelle singole azioni del Psl svolte dai singoli Gal nonché con gli altri progetti di cooperazione proposti. Il progetto Orobikeando si propone di definire una strategia coordinata di sviluppo rurale.

Gli obiettivi operativi definiti dal progetto sono i seguenti:

1. ideare e attuare una strategia di sviluppo condivisa volta a valorizzare la produzione agroalimentare attraverso la promozione della mobilità dolce nell'area di progetto;
2. azione di networking per coinvolgere stabilmente gli *stakeholder* locali e valorizzare il patrimonio agroalimentare e la produzione agricola di eccellenza;
3. promuovere lo sviluppo della mobilità dolce sul territorio con interventi di comunicazione e marketing basati sugli elementi che caratterizzano le aree di progetto;
4. definire un piano di intervento per la realizzazione di una rete di percorsi di mobilità dolce in grado di collegare le aree coinvolte, garantendo la fruibilità degli itinerari per i vari livelli di utenza (famiglie, sportivi, ecc.) in totale sicurezza e valorizzando l'agripatrimonio alimentare e produzione agricola d'eccellenza.
5. definire un modello di *governance* in grado di progettare e realizzare attraverso il cicloturismo; servizi ecologici sistemici legati al turismo rurale.

Nello specifico, l'area tematica del progetto riguarda lo sviluppo rurale e la valorizzazione delle filiere agroalimentari in esso presenti, attraverso lo sviluppo di itinerari e servizi di mobilità dolce a supporto in un'ottica di miglioramento della fruibilità e attrattività del territorio rurale stesso, con ricadute positive in termini di miglioramento della competitività delle aziende agricole che operano in contesti rurali e che, potendo contare su una rete escursionistica e ciclabile adeguata alle esigenze dei potenziali visitatori, possono diversificare la propria attività, migliorando così la redditività. Allo stesso tempo, il progetto interviene in campo ambientale per supportare i territori ad essere resilienti ai cambiamenti climatici facendo leva sul potenziamento dei servizi ecosistemici. Per lo sviluppo del progetto, ogni territorio ha preliminarmente individuato le caratteristiche di fragilità e resilienza legate agli effetti del cambiamento climatico, e ha condiviso con i

principali *stakeholder* del territorio la situazione di valorizzazione dei servizi ecosistemici.

### **Analisi di mercato sulle ricadute del cicloturismo**

Per capire le possibili ricadute economiche della strategia di sviluppo cicloturistico Orobikeando, lo studio di fattibilità ha sviluppato un'analisi di mercato che ha prodotto risultati interessanti, confermati dalla ricerca Crea "Servizi Ecosistemici e turismo lento: prospettive di sviluppo dei territori rurali" che ha preso come caso studio proprio il presente progetto. Dall'analisi di mercato si evince che, se tutte le informazioni ci portano a dire che la bicicletta è forse la principale 'moda' del momento, è anche vero che la stessa è soprattutto un volano economico di grande importanza, come dimostrano diverse ricerche, con ricadute economiche significative.

### **Il progetto di rete emerso dallo Studio di fattibilità**

L'individuazione dei tracciati che costituiscono la rete di fruizione cicloturistica Orobikeando è il risultato di un processo di esplorazione sia del territorio che dei piani e progetti esistenti in tema di mobilità dolce e sviluppo turistico attraverso di essa. Lo studio di fattibilità ha preso le mosse dall'analisi sia delle potenzialità locali dell'area di progetto (registro delle principali proposte turistiche e di fruizione del territorio esistenti e in programma) sia della pianificazione in essere in tema di mobilità dolce e cicloturismo (dal livello locale al livello sovralocale) per individuare il contesto di riferimento in

un'ottica temporale più estesa, cogliendo le potenzialità di sviluppo di una rete ciclabile orientata alla scoperta delle peculiarità del settore agroalimentare dell'arco orobico considerato. La fase di rilievo ha successivamente esplorato sia i tracciati che i servizi funzionali alla rete Orobikeando, avendo come obiettivo la verifica delle condizioni della ciclabilità del territorio di riferimento sull'asse Orobikeando. Questo ha permesso di valutare lo stato attuale delle infrastrutture per il cicloturismo, intese sia come tracciati che come servizi, ed individuare gli interventi minimi necessari per migliorarle e renderle funzionali alla rete Orobikeando.

### **Studio di fattibilità Orobikeando**

La rete Orobikeando è quindi costituita da un insieme di percorsi e un insieme di servizi, che si sviluppano lungo e attorno all'asse Orio-Tirano, e che propongono diverse modalità di fruizione ciclabile del territorio, in base alla tipologia di cicloturista (dalla mountain bike alla gravel) e partendo dal presupposto che le possibilità offerte dalle e-bike hanno ampliato di molto l'utenza potenzialmente attirabile. Nello studio di fattibilità si è individuato l'insieme degli interventi necessari a rendere fruibile la rete fondamentale dei tracciati cicloturistici Orobikeando, rete che consente di conoscere le peculiarità del territorio orobico, gli elementi caratterizzanti i beni paesaggistici, storici, culturali e naturali, e l'agroalimentare. Per tali interventi è stata elaborata una stima dei costi di massima, considerando interventi che riguardano sia le condizioni fisiche dei tracciati che i servizi ad essi collegati.



Fig. 1. Il Progetto Orobikeando, un viaggio sulle ciclovie orobiche alla scoperta del paesaggio (fonte: <https://orobikeando.it/>).

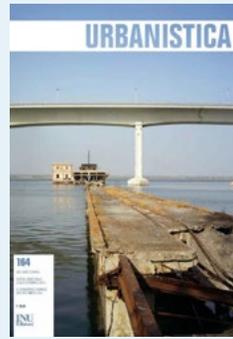
## Conclusioni e sviluppi futuri

Allo stesso modo il progetto funge da punto di partenza per lo sviluppo delle Green Community. Strategia nazionale diretta ai territori rurali e di montagna che prevede la gestione in modo equilibrato delle risorse principali di cui i territori dispongono, acqua, boschi e paesaggio, la mission delle Green Community è proprio quella di valorizzare un rapporto sussidiario e di scambio con le comunità urbane e metropolitane. Lo sviluppo del progetto prevede anche la possibilità di creare all'aeroporto di Orio al Serio il primo 'Hub per il turismo dolce' e sostenibile, e conseguentemente di estendere l'idea progettuale ad altre zone, *in primis* il tratto che da Tirano sale all'Aprica scende in Vallecambonica e attraverso il territorio della Valle Seriana si ricongiunge ad Orio al Serio, allo stesso modo ad est attraverso la Valsabbia ci si potrebbe congiungere al Lago di Garda e all'Eurovelo 7, mentre a sud da Orio si potrebbe prevedere di estendere l'itinerario verso il Po, fino all'intersezione con il percorso Eurovelo 8, e a ovest si potrebbe proseguire sino al lago di Como e all'intersezione con il percorso Eurovelo 5, sempre pensando al percorso come ad un mezzo per la valorizzazione delle eccellenze agroalimentari del territorio, promuovendo oltretutto anche l'adozione del passaporto ambientale per i prodotti agroalimentari, favorendo la progettazione e la commercializzazione di prodotti agroalimentari sostenibili e rispettosi dell'ambiente. ■

## Note

1 <https://orobikeando.it>; <https://www.facebook.com/orobikeando>; <https://www.instagram.com/orobikeando>.

# Novità editoriali



## URBANISTICA

164

luglio-dicembre 2019



## URBANISTICA dossier

Curando Fragilità.

L'azione dell'INU per incidere per 90 anni nei problemi del paese.

026

Laura Pogliani, Francesco Domenico Moccia (a cura di)



## URBANISTICA dossier

Post-pandemic cities: le sfide dell'urbanistica dopo l'emergenza

025

Annalisa Giampino, Vincenzo Todaro (a cura di)



## urbanistica INFORMAZIONI

302

marzo-aprile 2022

INU  
Edizioni

a cura di Emanuela Coppola

## Progetto di ristrutturazione, ampliamento e rigenerazione delle aree portuali e retroportuali del porto di Civitanova Marche

Paolo Viola

Il progetto dell'ampliamento del porto di Civitanova Marche e della rigenerazione delle aree retroportuali – tutte del Demanio marittimo – è destinato a modificare radicalmente il *waterfront* della città. La situazione attuale di queste aree presenta alcuni aspetti di degrado e di lacerazione del tessuto urbano che si possono così sintetizzare:

- lo specchio acqueo del porto attuale, mal protetto dalle mareggiate, è attrezzato per accogliere lungo la diga sopraflutti il naviglio peschereccio (le cui unità si riducono di anno in anno), ma ha una sistemazione disorganica e precaria degli spazi destinati alle unità da diporto, di piccola/media dimensione, ormeggiate su pontili galleggianti in gran parte obsoleti e scarsamente attrezzati;
- a nord del porto attuale, lungo la radice del molo sottoflutti, sfocia il Fosso Castellaro la cui portata è nulla per gran parte dell'anno ma

che, in occasione di piogge intense, provoca problemi ambientali ai lidi del litorale nord;

- l'attuale retroporto è costituito da edifici in gran parte fatiscenti e sottoutilizzati, destinati ad attività artigianali e commerciali (principalmente vocate alla cantieristica nautica minore) in regime di concessione demaniale marittima, del tutto inadeguati a costituire il *waterfront* urbano cui la città da sempre ambisce;
- l'agglomerato di questo retroporto costituisce non solo una spessa barriera fra il centro cittadino e l'affaccio al mare ma anche una brusca ed improvvida interruzione fra i due pregiati lungomari del centro cittadino, rispettivamente a nord e a sud del porto.

Il progetto ha come obiettivo principale il superamento delle suddette criticità e si inverte attraverso la realizzazione di un nuovo bacino (contiguo, a nord dell'attuale), con la rigenerazione delle aree retroportuali esistenti e

l'urbanizzazione di quelle che si verranno a creare a monte del nuovo bacino.

La previsione del secondo bacino portuale, con la realizzazione di un nuovo molo sottoflutti e con l'allungamento del molo sopraflutti esistente, è contenuta nel Piano regolatore portuale (Prp) della Regione Marche, coerente con il Piano regolatore del Comune di Civitanova. La soluzione prescelta dal progetto è dunque obbligata ancorché pienamente condivisa dal promotore e dai progettisti, e ciò sia da un punto di vista localizzativo e funzionale, sia in relazione alle caratteristiche e alle finalità dell'intervento. Rispetto alle previsioni del Prp, tuttavia, il progetto propone un uso parzialmente diverso degli specchi acquei e conseguentemente una diversa distribuzione delle opere a terra. Mentre il Prp prevede di destinare il nuovo bacino al diporto, e di riorganizzare la



Fig. 1-2. Progetto dell'ampliamento del porto di Civitanova Marche e della rigenerazione delle aree retroportuali. Planimetria (a sinistra) e veduta aerea (a destra) del progetto.

cantieristica sulla banchina di riva del porto attuale, il progetto qui presentato prevede di spostare l'attività cantieristica a nord del Fosso Castellaro, in corrispondenza del nuovo bacino portuale, e di riqualificare il bacino attuale – intimamente integrato al centro urbano – destinandolo al diporto più qualificato ed attrezzandone le banchine per ormeggiarvi le unità di maggiore dimensione. Il progetto prevede anche di dare all'attività cantieristica una dimensione ben più ampia rispetto a quella attualmente insediata a Civitanova allo scopo di farle incontrare il mercato dei maxi e giga yacht – che in tutto il Mediterraneo faticano a trovare spazi adeguati – premiando la preziosa collocazione della città rispetto al mare Adriatico ed all'antistante riva balcanica.

### La posizione di Civitanova Marche nell'area adriatica

Civitanova Marche occupa un posto particolare nel mare Adriatico in quanto:

- è equidistante (a circa 150 miglia) sia dal

golfo di Trieste che dal Gargano;

- solo nell'area Venezia/Trieste e a sud del Gargano esistono poli nautici consistenti, mentre fra l'uno e l'altro dei due poli, salvo alcune eccezioni, vi è una sostanziale rarefazione di strutture portuali, spesso scarsamente attrezzate o poco capienti;

- nell'immediato intorno del porto si trovano le baie e i ridossi del Conero, una delle più rilevanti attrazioni turistiche e naturalistiche della costa adriatica italiana;

- la costa croata è più attrezzata di quella italiana, con porti turistici ravvicinati e in gran parte messi 'in rete'; si trova a poco più di 60 miglia di distanza dal porto di Civitanova, è ricca di porti turistici ed è una meta molto ambita e frequentata dai diportisti italiani;

- l'unica struttura realmente competitiva, in questo particolare ambito geografico, è Marina Dorica ad Ancona, un porto turistico non solo saturo ma collocato in un'area periferica della città.

Inoltre la recente realizzazione della strada transappenninica a scorrimento veloce che

collega Civitanova all'Autostrada del Sole ha messo in relazione diretta l'Adriatico con l'Umbria, il Lazio settentrionale e la Toscana orientale cosicché queste aree – che hanno sempre considerato più facilmente raggiungibile il mar Tirreno rispetto all'Adriatico – oggi si sono significativamente avvicinate alla costa orientale italiana ed in particolare proprio a Civitanova Marche.

In conclusione la posizione di Civitanova Marche risulta essere molto favorevole allo sviluppo del diportismo nautico sia in relazione alle strutture che possono competere con essa, sia in relazione alla attrattività e alla relativa vicinanza di significative mete turistiche a corto e a lungo raggio.

### Gli strumenti urbanistici

Gli strumenti di pianificazione vigenti che interessano, totalmente o marginalmente, l'area portuale sono il Prp approvato nel 2005 e il Prg del Comune, cosiddetto "Piano Secchi" dal nome dell'autore. Il progetto, che rispetta sostanzialmente i piani suddetti – e che ha la

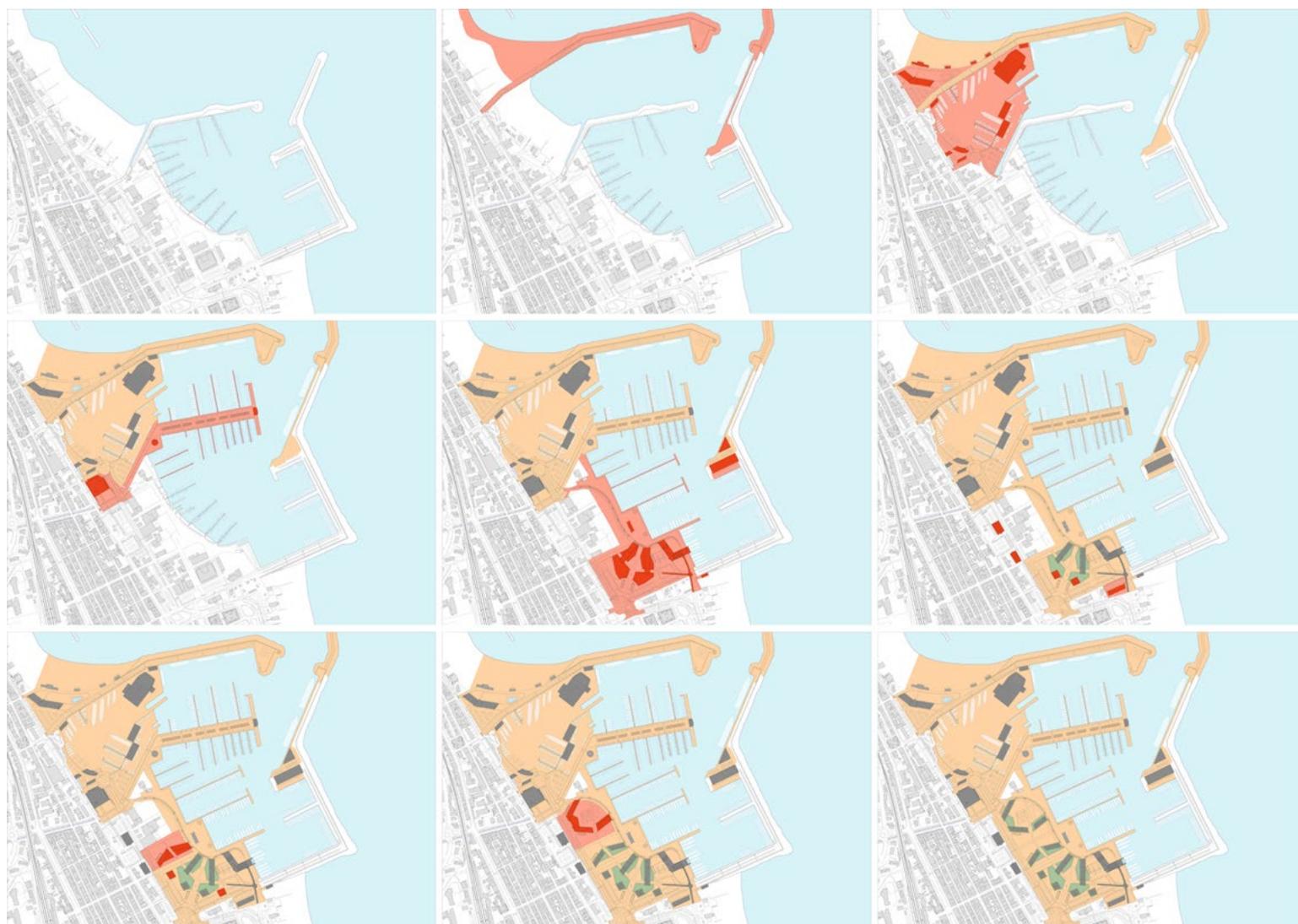


Fig. 3. Porto di Civitanova Marche, fasi di realizzazione del progetto.

consistenza sia di un Piano particolareggiato che di un definitivo Piano regolatore portuale – è dunque destinato ad essere fatto proprio sia dall'Amministrazione comunale, ente concedente nell'atto di Concessione demaniale marittima, sia dalla Regione Marche, ente chiamato ad approvare definitivamente il Piano regolatore portuale.

## Il porto

Il porto di Civitanova è stato realizzato nei primi anni del '900 e destinato precipuamente all'attività della pesca; Civitanova era allora poco più di un modesto borgo marinaro. Oggi la città è in un felice momento di espansione ed il suo centro abitato è cresciuto sensibilmente, sviluppandosi intorno all'area portuale. La quale, tuttavia, è stata negli stessi anni compromessa, come si è detto, da una consistente presenza di attività artigianali e commerciali legati alla pesca ed alla sua marineria. Negli ultimi anni, con la contrazione del comparto della pesca, l'area intorno al porto ha subito un sensibile degrado che si è riflettuto sul quartiere urbano retrostante, il cosiddetto "Borgo Marinaro", e sul suo rapporto con il mare, sicché la rigenerazione di queste aree consentirà al nuovo porto di avere un rapporto diretto ed immediato con i migliori servizi della città, quelli del suo centro amministrativo, direzionale e commerciale.

Il turismo nautico da tempo si è indirizzato verso barche sempre più grandi e bisognose di manutenzione di elevata qualità, e la presenza in Civitanova Marche di maestranze qualificate nel settore della cantieristica navale consente di impostare in modo del tutto nuovo l'attività cantieristica, andando incontro ai mercati emergenti ed offrendo loro adeguate soluzioni ed interessanti opportunità di investimento. Si è dunque ritenuto di dotare il nuovo porto di una struttura industriale destinata alla manutenzione di grandi imbarcazioni da diporto e da pesca che – proprio a causa delle sue dimensioni e dell'impatto sulla città – sarà delocalizzata rispetto agli attuali cantieri e realizzata dietro alla banchina di riva della nuova darsena.

Si prevede che la cantieristica esistente oggi nel porto possa progressivamente riorganizzarsi – e soprattutto razionalizzare le attività – nei nuovi spazi, avvantaggiandosi della possibilità di accosto e di ormeggio alla banchina di riva che sarà dotata di moderne attrezzature di alaggio e varo per imbarcazioni anche di grandi dimensioni.

Il nuovo cantiere dovrà essere un elemento distintivo della Marina di Civitanova, un *landmark* importante nel quale la Città andrà

a riconoscersi ed a ricercare le proprie tradizioni ed il proprio futuro.

## Il retroporto

Molteplice vocazione avranno le aree retroportuali, sia quelle esistenti che quelle che si creeranno a nord del Fosso Castellaro, in quanto dovranno: riannodare la città al porto, arricchendola di spazi pubblici verdi affacciati sul bacino portuale; contribuire al consolidamento dello sviluppo turistico che, soprattutto durante la stagione estiva, esplosa intasando gli esigui spazi urbani esistenti; saldare i due litorali urbani, a sud e a nord del porto, con percorsi pedonali il più possibile a bordo dell'acqua, resi più stimolanti grazie alle imbarcazioni ormeggiate in banchina.

La dislocazione centralissima dell'area di intervento, l'attrattività del porto sui flussi turistici, l'insufficienza di strutture ricettive nell'area urbana, hanno portato a prevedere due strutture alberghiere per due differenti livelli di utenza: a sud, con affaccio sulle banchine, un hotel 5 stelle da 240 stanze e a nord, alle spalle della nuova spiaggia ridisegnata dall'intervento, un 3 stelle plus con disponibilità di 130 stanze circa. L'offerta viene completata da circa 300 unità di residenze turistico-alberghiere (Residence diffuso) da collocare nei volumi previsti dal progetto al centro dell'intervento.

## Viabilità e parcheggi

L'impianto viario attuale non viene sostanzialmente modificato dal progetto che rispetta integralmente il Piano del traffico di cui si è dotata l'Amministrazione comunale; vengono solo eliminate due vie a fondo cieco e sostituite da percorsi pedonali (compreso quello che si sviluppa sulla banchina di riva) ai quali sarà comunque consentito l'accesso dei mezzi di servizio e di emergenza. Saranno invece valorizzati i tronchi stradali di contorno all'area migliorandone la qualità, e rinnovandone la pavimentazione, i cordoli, l'illuminazione, gli elementi di arredo, ecc.

I parcheggi, distribuiti su tutta l'area demaniale richiesta in concessione, risultano pari a oltre 2.000 posti auto così distribuiti:

- n. 680 riservati al porto, a fronte di 570 posti barca, pari cioè a 1,2 posti auto/posto barca;
- n. 620 a raso pari a 1,24 mq di area a parcheggio pubblico per ogni mq lordo di area commerciale;
- n. 200 (di cui 86 interrati) riservati agli alberghi, pari 1 posto auto ogni 0,75 camere;
- n. 335 interrati, riservati alle unità abitative, pari a 0,93 posti auto/alloggio;
- n. 240 a raso all'interno dell'area destinata

ai cantieri navali e a disposizione della nuova spiaggia;

- n. 2.075 posti auto in totale, di cui 1.410 pubblici o di uso pubblico.

## Percorsi pedonali, piste ciclabili, barriere architettoniche

Il progetto privilegia la fruizione pedonale di tutti i percorsi che, discostandosi dalla viabilità di accesso al porto, attraversano il nuovo insediamento pensato come un'isola 'green' che si affaccia a mare dove la mobilità dolce risulterà privilegiata. In particolare l'intero impianto urbano del *waterfront* è strutturato sul percorso che si sviluppa lungo le banchine di riva del bacino meridionale del porto e sul collegamento 'a raggiera' fra queste ed il tessuto urbano retrostante. Ovviamente è stata eliminata ogni barriera architettonica.

La pista ciclabile che è presente sui due lungomari, nord e sud, viene connessa da un attraversamento emozionale che costeggia il mare ma attraversa i nuovi spazi alberati; i percorsi ciclabili potranno giovare di varianti sia all'interno del nuovo insediamento che lungo tutte le banchine del porto.

## Il verde

Un approfondito studio verrà condotto con la partecipazione della Facoltà di Architettura dell'Università di Camerino e porrà in atto tutte le azioni necessarie per lo studio microclimatico degli spazi *outdoor*, fornendo un contributo progettuale significativo al miglioramento della qualità dell'habitat attraverso il progetto delle aree verdi, lo studio dei materiali e sulle tecnologie da utilizzare.

Il tema del verde, che si compenetra con l'acqua del mare, si esalta nella soluzione al problema dello scarico a mare del fosso Castellaro, un canale di scolo che proviene dalla collina e sbocca, attualmente, alla radice del molo di sottoflutto. La connessione tra questo corso d'acqua ed il nuovo porto avviene attraverso un bacino di espansione che assorbirà i rari flussi di piena e si presenterà come una fontana sulla quale si specchierà l'edificio destinato a un piccolo supermercato.

## Valore dell'investimento

Il costo complessivo delle opere (*hard costs*) si aggira intorno ai 125 milioni di euro che, con l'aggiunta dei costi accessori (*soft costs*), porta ad un investimento complessivo pari a circa 150 milioni di euro. ■

## Crediti fotografici

Progetto urbanistico: ing. Paolo Viola; progetto architettonico: arch. Giacomo Guarneri.

## Verso un approccio sperimentale per l'adattamento costiero del bacino adriatico

Beatrice Gava, Matteo Faccin

Negli ultimi decenni gli eventi di inondazione legati ai cambiamenti climatici sono notevolmente aumentati: il riscaldamento e l'acidificazione delle acque, l'erosione costiera e la variazione del livello del mare sono problematiche fortemente impattanti nei processi ambientali dell'ambito marino costiero (IPCC 2014). Analisi condotte nell'ambito della regione adriatica indicano un aumento compreso tra 1,5 e 2°C della temperatura superficiale del mare ed una variazione di +6 cm del livello del mare entro il 2050<sup>1</sup>. Autorità locali e servizi di emergenza devono quindi essere pronti a reagire dal punto di vista operativo e pianificatorio alle possibili conseguenze economiche e sociali legate a questi fenomeni. Ma come si sta svolgendo oggi l'organizzazione della risposta a queste problematiche? In un contesto così complesso l'alta densità abitativa e le molteplici attività costiere e marittime che interessano la regione adriatica stanno dando luogo a numerose situazioni conflittuali, rendendo sempre più necessaria una pianificazione dello spazio costiero in grado di tutelare il litorale e chi lo vive.

### Il progetto STREAM

Il progetto europeo STREAM si inserisce nel contesto del bacino adriatico con l'obiettivo di migliorare il monitoraggio e la gestione dei rischi per una pronta reazione in caso di disastri alluvionali, sviluppando mappe del rischio e del pericolo incentivando il supporto di tecnologie innovative e di attrezzature adeguate alla raccolta dati. Lo sviluppo di strumenti di monitoraggio e di allerta del rischio sarà frutto di un lavoro condiviso fra i diversi partner, con l'obiettivo di condividere e far propri i risultati e le pratiche migliori. Gli incontri bilaterali e il workshop dal titolo "Verso una guida alla pianificazione della riduzione dei rischi costieri. Due giornate di lavori tra Regioni e Università Adriatiche italiane", organizzato nelle giornate del 7 e 8 ottobre 2021, sono stati importanti occasioni di confronto tra i partner di progetto che hanno

contribuito a mettere in luce le attuali problematiche di gestione delle emergenze costiere e i necessari cambiamenti da mettere in atto. La discussione è ruotata attorno a quattro tematiche:

- la comunicazione del rischio e la catena di comando;
- l'analisi territoriale e di conflitto tra gli strumenti di piano;
- il monitoraggio post-evento;
- le strategie di adattamento.

Il confronto ha portato diverse suggestioni e buone pratiche da cui prendere spunto per la futura pianificazione costiera, sottolineando la necessità di adottare linee guida generali che possano guidare la progettazione e la tutela della costa adriatica. Di seguito si riportano i risultati delle discussioni del workshop.

### La comunicazione del rischio e la catena di comando

Nell'ambito della comunicazione, emerge la consapevolezza di una scarsa conoscenza del rischio da parte dei singoli cittadini. La necessità di sentirsi al sicuro, infatti, è più importante che conoscere la dimensione propria del rischio e sapere come affrontarlo (Salvadori *et al.* 2005). Ma questo approccio 'protettivo' inizia a crollare di fronte all'aumento dell'imprevedibilità dell'evoluzione futura dei rischi. Al giorno d'oggi si rende necessario trovare i mezzi per gestirlo, non per arginarlo: serve un modello, che si basi su una conoscenza profonda del territorio in cui il fenomeno si manifesta e la capacità di attivarne tutte le risorse per ridurre l'impatto dell'emergenza (Bertin 2018). Investire sulla comunicazione, o meglio ancora sulla conoscenza, è fondamentale: viene sottolineato, infatti, come uno degli ostacoli più complessi in ambito di prevenzione sia dato dal fatto che i cittadini non siano educati all'emergenza, soprattutto nel momento in cui si inizia a parlare di rischi climatici. Siamo consapevoli di come comportarci in un incidente automobilistico, ma di fronte ad eventi di grande portata, come può essere un'alluvione, risultiamo

fortemente impreparati (Blakely 2018). La conoscenza dei temi di allerta, prevenzione e pianificazione dell'emergenza è dunque un obiettivo comune per poter comprendere al meglio la veicolazione e la condivisione dei messaggi di allerta. Affinché una comunità sia preparata ad affrontare un rischio è necessario che le persone possiedano le informazioni e le giuste pratiche per affrontarlo, senza dare per scontata la propria sicurezza (Bertin 2018). Interessante in questo senso sarebbe prevedere un percorso omogeneo di educazione nelle scuole ma anche degli amministratori, dando il giusto peso al lessico e alle immagini utilizzate. Sarebbe interessante, inoltre, integrare la comunicazione emergenziale all'interno di servizi come Google Maps, SMS basati sulla localizzazione (LB-SMS) o applicazioni. Bopp e Douvnet (2020) hanno dimostrato infatti che il 94,21% degli individui può essere allertato usando CBC/LB-SMS e il 74,15% usando la notifica *push* dello smartphone, rendendo questo tipo di comunicazione decisamente efficace. Gli esempi riportati rendono manifesto un semplice concetto: molte delle azioni più efficaci sono fattibili anche nell'immediato e a costi molto limitati. La semplice applicazione del principio di precauzione consente di evitare l'urbanizzazione di aree potenzialmente a rischio di dissesto, soprattutto se ubicate in aree vulnerabili (fiumi, coste, ecc.). Investire risorse nell'adattamento climatico non è 'solo azione ambientale', ma coincide con il promuovere la qualità di vita dei cittadini e la sostenibilità dello sviluppo (CMCC 2021).

### Il monitoraggio post-evento

La cultura della prevenzione è un elemento necessario per evitare che un evento si ripeta trascinandosi con sé le conseguenze più drammatiche dal punto di vista sociale ed economico. Ma la società attuale sembra essere estranea a questo tema: essa è ancora fortemente ancorata alla memoria storica e si dimentica della complessità di questioni che caratterizzano il territorio in termini di prevenzione e prevenzione futura (Bertin 2018). Il fatto che il monitoraggio *pre* e *post* evento non sia prassi obbligata nel nostro territorio è la chiara manifestazione di questo approccio. Le carenze più gravi del monitoraggio dei dati emerse dalla discussione tra i partner, sono principalmente quattro:

- l'assenza di un quadro chiaro di attori che si occupino della raccolta;
- la mancanza di una normativa specifica che ne regoli la gestione;
- la condivisione disordinata e non completa;

• le metodologie e i mezzi di acquisizione non sempre appropriati.

Se da un lato il supporto tecnico è fondamentale ed è finalizzato a migliorare le successive previsioni, dall'altro aumenta la consapevolezza dell'importanza del coinvolgimento dei terzi (ossia dei cittadini). I tecnici intervistati stanno lavorando in un'ottica di rapporto collaborativo e di confronto tra esperti nel settore (in particolare nello studio e nell'analisi di immagini satellitari) e tra amministratori locali. Di notevole importanza risulta la creazione di un modello dati flessibile, che non si limiti a fotografare solo il territorio ma che ci dia atto anche del danno subito. Per quanto concerne il secondo punto, ossia la questione normativa, emerge come allo stato attuale il tema emergenziale sia affrontato principalmente dal punto di vista del danno economico, senza considerare la tematica sociale e territoriale. A complicare il quadro normativo si pone la difficoltà di ottenimento dei dati: ogni regione lavora ancora con troppa autonomia, facendo mancare l'uniformità di reperimento e raccolta di informazione. Emerge inoltre l'importanza di monitorare gli eventi di piccola entità, che seppur non apportino grandi danni al territorio nell'immediato, con il loro manifestarsi ad un ritmo sempre più incalzante rischiano di portare non solo ad un quadro scientifico incompleto degli eventi climatici estremi, ma anche a pericolose conseguenze socio-economiche nel lungo termine. L'individuazione di efficaci soluzioni di adattamento in grado di ridurre la vulnerabilità e il rischio deve necessariamente essere affrontata a livello locale: gli impatti dei cambiamenti climatici, infatti, sono fortemente differenziati all'interno del territorio e le soluzioni devono essere adeguate ai differenti beni esposti e alle differenti traiettorie di sviluppo locale (CMCC 2021).

### L'analisi territoriale e il conflitto tra gli strumenti di piano

La gestione delle emergenze, l'adattamento al clima e la pianificazione seguono direzioni diverse e percorsi indipendenti, facendo cadere la relazione fra i piani e i loro strumenti di attuazione. Mai come oggi la pianificazione ha bisogno di riunire tutte le competenze attorno al tavolo, al fine di comprendere e gestire la complessità delle problematiche che insistono nel territorio (Bertin 2018). Come comprendere dunque la complessità delle interazioni sulla costa per gestirne al meglio i rischi? È opinione comune tra i partner di progetto, che la risposta più esaustiva sia nell'integrazione dei piani territoriali: la

necessità di regolamentare il territorio correttamente prima di intervenire è imprescindibile, pur nella consapevolezza che non sia facile avere una visuale di tutte le tematiche e problematiche che descrivono la complessità insita in esso. Per poterle gestire, dunque, la pianificazione necessita di un dialogo mirato, che sia in grado di integrare le competenze dei diversi stakeholder. Dei modelli interessanti su questo fronte sono proposti dalla Regione Marche e dalla Regione Puglia. Per quanto concerne la prima, si stanno sviluppando degli studi per il primo Piano della difesa della costa delle Marche: si tratta del Piano di gestione integrata delle zone costiere (Gizc). L'obiettivo strategico del piano è quello di migliorare il monitoraggio e la gestione dei disastri alluvionali, investendo nella conoscenza e nella sensibilizzazione dei cittadini. Alla base della nozione del piano vi è infatti una riconsiderazione strategica dello spazio costiero in ambito geografico secondo precisi parametri morfologici e paesaggistici, al fine di valutarne la compatibilità delle attività antropiche. In questo senso il Gizc della Regione Marche è costruito assieme a tutti i portatori di interesse sia pubblici che privati, costantemente messi al corrente sulle attività di programmazione, seguendo

la metodologia della concertazione e della condivisione. La redazione del piano ha così coinvolto diverse competenze di diversi settori: geologi, urbanisti, avvocati, uffici regionali e cittadini, passando dal bagnino di salvataggio all'amministrazione regionale. Inoltre, per operare un coinvolgimento integrato con gli altri strumenti di gestione del territorio, il Gizc della Regione Marche contiene al suo interno le norme tecniche di attuazione e si collega alle questioni ambientali attraverso un piano di monitoraggio che integra al suo interno tutta la Vas (Valutazione ambientale strategica). La gestione di questa complessità di temi e soggetti ha portato ad una grande efficacia e la ricchezza dei contenuti del piano, che riesce così a far dialogare più soggetti e strumenti fra loro.

Per quanto riguarda il caso della Regione Puglia, è importante riportare che attualmente è l'unica nel panorama italiano dotata di un Piano paesaggistico territoriale regionale. Nonostante ciò, i comuni interessati fanno ancora fatica ad adeguarsi alle normative o lo fanno in maniera parziale. La costa è lunga e variegata, per cui i problemi sono molteplici e si scontrano quotidianamente con la pianificazione territoriale, ambientale e del paesaggio, che è fortemente legata alla

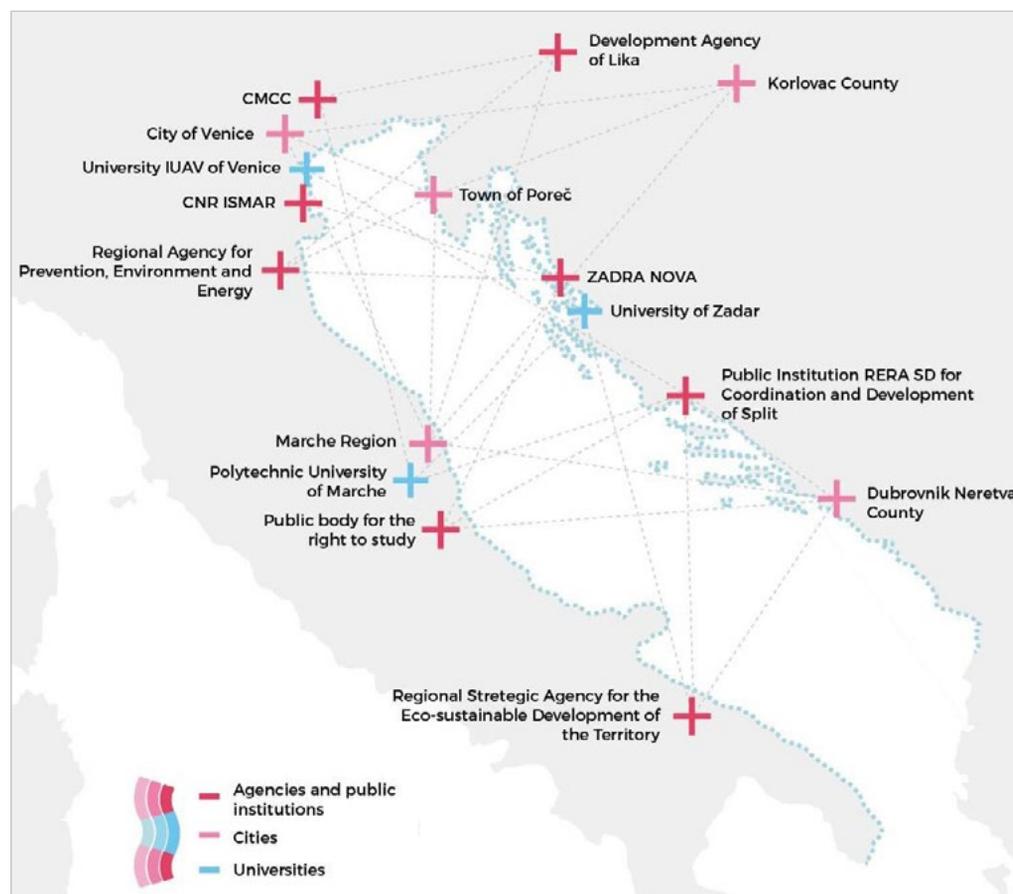


Fig. 1. Mappatura dei partner del progetto Interreg STREAM.

questione politica. C'è e continua ad esserci poco dialogo e coordinamento tra i vari attori e strumenti, nonostante il fatto che dove ciò avviene i risultati siano davvero positivi.

### Strategie di adattamento

La ricognizione delle normative e dei piani a disposizione delle regioni ha messo dunque in luce alcune problematiche che si scontrano con l'azione pianificatoria e con le strategie di adattamento. Dal punto di vista della costruzione di quadri conoscitivi del territorio si sta facendo molto: si pensi ad esempio al lavoro di partner di progetto come CMCC, che sta investendo sulla modellistica oceanografica fornendo scenari e strumenti per le strategie di adattamento al fine di compiere scelte strategiche a lungo termine a fronte di dati climatici in continua evoluzione. Ma la complessità della messa in sicurezza del territorio non può essere affrontata solo da un punto di vista tecnico: la gestione del rischio, come già accennato, deve essere una questione politica e di comunità. La pianificazione delle zone costiere in ambito marittimo (*Coastal Zone Management*) compare a margine, eppure si parla di una fascia di interesse dove risiede un'alta percentuale della popolazione e che continua a subire dinamiche di forte consumo di suolo nonostante l'incessante vulnerabilità a cui è soggetta sia sotto gli occhi di tutti. Tuttavia, negli ultimi anni, si evidenziano alcune azioni migliorative: nel 2018, ad esempio, il Consiglio Nazionale per le Marche, ha obbligato la Giunta ad adottare una normativa atta al non consumo di suolo, sottolineando così un indirizzo strategico molto forte. Questi approcci sono fondamentali perché consentono un primo tassello verso un cambio di rotta che si dimostra sempre più necessario di fronte al cambiamento climatico in atto.

### Discussione e conclusioni

Da questo intenso dialogo tra portatori di interesse che operano nelle aree costiere fortemente impattate dai rischi del cambiamento climatico emerge come ci sia la necessità di uno strumento pianificatorio regionale di adattamento. Lo scopo di questo FRMP (*Flood Risk Management Plan*) dovrebbe essere quindi quello di indicare come comunicare il rischio alla popolazione in modo semplice e efficace, di pianificare un modello di monitoraggio pre e post evento e di definire chiaramente i ruoli dei diversi attori all'interno di questo processo. Infine, viene evidenziata la necessità di attivare un modello di *planning* capace di integrarsi con gli altri strumenti già presenti sul territorio, permettendo di sviluppare azioni di adattamento climatico che siano in grado di agire a lungo termine e che si inseriscano in un processo partecipativo con la popolazione di queste aree fragili. La vera sfida per il futuro, in conclusione, è quella di integrare l'adattamento a diversi livelli nelle politiche pubbliche (*mainstreaming*) nelle fasi in cui si decidono gli indirizzi di pianificazione, i programmi di spesa o i progetti di investimento, in un'ottica di adattamento integrato con lo sviluppo sostenibile del territorio. Questo processo deve essere supportato da forti strumenti conoscitivi adeguati in termini di maggiore accessibilità e comunicazione, a fronte di un investimento adeguato a costruire solide basi scientifiche (CMCC 2021). ■

### Note

1 secondo i dati dell'*European Mediterranean Sea Acidification in a changing climate* (MEDSEA) 2021.

### Riferimenti

Antonoli F. (2003), "Vulnerabilità delle coste italiane: rischio di allagamento da parte del mare",

in Enea, Fondazione Eni Enrico Mattei, *La risposta al cambiamento climatico in Italia*, Ed. Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio, p. 19-24.

Carraro C. (2009), *Cambiamenti climatici e adattamento in Italia*, Il Mulino, Bologna.

CMCC Foundation (2021), *Climate scenarios for Italy* [<https://www.cmcc.it/it/scenari-climatici-per-litalia>].

Bech U. (1986), *La società del rischio. Verso una seconda modernità*, Carocci, Roma.

Bertin M. (2018), *Per essere pronti, Ripensare la gestione dell'emergenza in città*, FrancoAngeli, Milano.

Blakely E. (2011), *My Storm. Managing the recovery of New Orleans in the wake of Katrina*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia.

Bopp E., Douvinet J. (2020), "Spatial performance of location-based alerts in France", *International Journal of Disaster Risk Reduction*, vol. 50.

Boscolo E. (2011), "La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze", *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, no. 1, p. 40-78.

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2014), *Climate Change 2014: Field, Working Group II Contribution to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)*, C. B. Field, V. R. Barros, D. J. Dokken, K. J. Mach, M. D. Mastrandrea (eds.), Cambridge University Press, Cambridge.

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, V. Masson-Delmotte, P. Zhai, A. Pirani, S.L. Connors, C. Péan (eds.), Cambridge University Press, Cambridge.

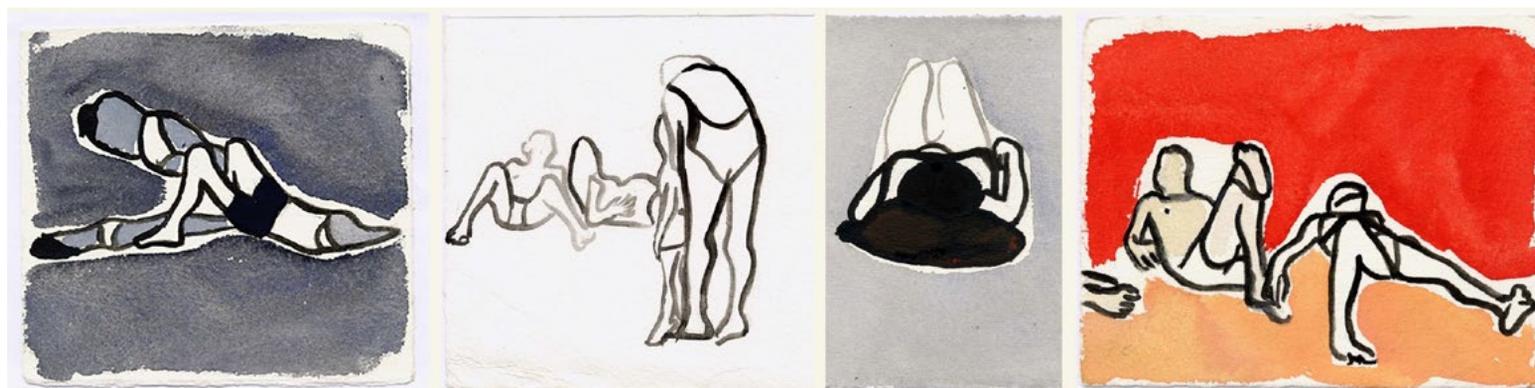
Ispra (2020), *Gli indicatori del clima in Italia nel 2019*, Anno XV, Stato dell'Ambiente 94/2020.

Maragno D. (2018), *Ict, resilienza e pianificazione urbanistica*, Franco Angeli, Milano.

Pachauri R.K., Meyer L. A. (eds.) (2014), *IPCC AR5 Climate Change 2014: Synthesis Report*, Geneva, Switzerland.

Regione Marche (2018), *Piano di gestione integrata delle zone costiere*.

Salvadori L., Rumiati R. (2005), *Nuovi rischi, vecchie paure*, Il Mulino, Bologna.



## Il Piano di alienazione e valorizzazione come strumento strategico di gestione del patrimonio immobiliare pubblico al tempo del PNRR

Elettra Malossi

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha stanziato fondi rilevanti da investire nella rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico: si tratta di un'occasione irripetibile e da sfruttare al massimo delle sue potenzialità.

Perché questo sia effettivamente possibile occorre che gli immobili pubblici siano adeguatamente mappati in termini di consistenza, utilizzo, stato di manutenzione e di gestione, al fine di definire una strategia integrata di valorizzazione, che sia anche strumento di sviluppo dei territori.

Assume pertanto grande rilievo il ruolo dell'ente territoriale, che dovrà affrontare la sfida del governo dello sviluppo locale attraverso un chiaro percorso di pianificazione strategica e un approccio progettuale multi-scalare, elaborando strumenti che siano in grado di valorizzare la dimensione della rigenerazione del patrimonio pubblico, a favore della collettività.

Tra gli strumenti a disposizione, un rinnovato ruolo potrebbe essere attribuito al Pav (Piano delle alienazioni e valorizzazioni del patrimonio pubblico), cioè il documento, approvato dall'organo di governo dell'ente locale o territoriale, da allegare al bilancio di previsione, che contiene l'elenco dei beni immobili non strumentali all'esercizio delle funzioni istituzionali di tali enti e, pertanto, suscettibili di valorizzazione ovvero di dismissione, in base alle previsioni dell'art. 58 del DL n. 112 del 2008.

Lo strumento è stato prevalentemente utilizzato per la dismissione del patrimonio immobiliare pubblico al fine di apportare risorse alla finanza pubblica, rispondendo alle esigenze di risanamento del bilancio, ma la cresciuta sensibilità dell'opinione pubblica sul tema dei beni comuni consente oggi di declinare la dismissione secondo un'idea di valorizzazione non solo in termini di mera monetizzazione, ma piuttosto in termini di tutela della fruizione pubblica del patrimonio, nell'interesse generale.

Una esperienza interessante in questo contesto è quella della Regione Emilia-Romagna e il suo nuovo Pav-ER approvato con DGR 2010 del 29/11/2021, che associa alle tradizionali finalità dell'alienazione, indirizzi e modalità operative proprie della rigenerazione urbana, con particolare riferimento al partenariato pubblico privato, proponendosi come strumento strategico di sviluppo economico, sociale e culturale del territorio.

Se si guarda alla città come ad una dimensione psicologica e ad una categoria antropologica, prima ancora che realtà fisica organizzata, come suggerisce Joseph Rykwert (2002) nel suo libro "L'idea di città", appare chiaro quanto le iniziative di valorizzazione del patrimonio pubblico possano diventare necessarie per delineare una città equa, che sia il luogo della risposta ai bisogni dei suoi utenti e che impattino positivamente sullo sviluppo sociale, economico e culturale del territorio.

Questo approccio del Pav-ER mette l'idea di città e di territorio a monte di qualsiasi azione di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e lo coniuga alla riqualificazione dei tessuti urbani e del territorio e conseguentemente alla riduzione del consumo di suolo, in linea con quelli che sono i principi fondamentali della disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio.

Un approccio strategico di ampio respiro, nel quale viene messa a sistema una metodologia per la revisione e l'approfondimento della conoscenza, dell'analisi e della valutazione del patrimonio regionale e contemporaneamente iniziano ad essere delineate le azioni concrete volte al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Tra queste ultime si intende dare spazio alle pratiche più innovative per la Regione, quali ad esempio:

- i concorsi di idee e di progettazione, come strumento principale attraverso cui promuovere un dibattito democratico e di qualità intorno ai temi della rigenerazione urbana, per rispondere alle sfide che la contemporaneità

ci sottopone in termini di miglioramento della qualità degli spazi e quindi anche della vita delle persone;

- gli usi temporanei, in attuazione dell'art. 16 della Lr n. 24/2017 che li promuove "allo scopo di attivare processi di recupero e valorizzazione di immobili e spazi urbani dismessi o in via di dismissione e favorire, nel contempo, lo sviluppo di iniziative economiche, sociali e culturali", come innesco della rigenerazione urbana attraverso il dialogo tra differenti attori e interessi in causa;

- i processi partecipativi, mediante i quali orientare l'attività di un territorio al raggiungimento dei bisogni e delle necessità di chi lo vive con un approccio *bottom-up*, per raggiungere il benessere sociale e familiare oltre che quello economico e finanziario;

- il rilancio degli strumenti del partenariato pubblico privato all'interno di una buona *governance* attuata con processi di democrazia attiva e basata sul coinvolgimento e la responsabilizzazione, secondo principi mutuati dalla nuova cultura imprenditoriale;

- l'applicazione dell'art. 8 della Lr 10/2000, che prevede il concorso finanziario della Regione, insieme agli enti gestori, negli investimenti propedeutici all'utilizzo del bene. Tramite il Pav-ER, quindi, la Regione Emilia-Romagna intende farsi parte attiva e promotrice di tutte le possibili azioni concrete volte ad innescare l'interesse di soggetti pubblici e privati per avviare processi di valorizzazione del patrimonio regionale, esaltando in particolare il ruolo degli enti locali.

In questo modo la Regione intende affiancare e supportare l'ente locale che, attraverso la gestione di immobili di proprietà regionale, promuove iniziative di interesse pubblico come centri culturali e sportivi, spazi per lo studio, spazi per il coworking, ecc.

Tra gli strumenti di valorizzazione l'affidamento in gestione agli enti locali ai sensi del richiamato art. 8 della Lr 10/2000 costituisce una linea di condotta strategica della Regione, che garantisce agli Enti gestori l'accesso a diversi canali di finanziamenti (tra cui i bandi del PNRR o i bandi regionali) per acquisire risorse da impiegare nella valorizzazione dei beni.

In questa ottica pensiamo che la costruzione di una strategia di valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico possa rappresentare un importante strumento per affrontare efficacemente le sfide che il PNRR presenterà nelle fasi della sua attuazione. ■

### Riferimenti

Rykwert J. (2002), *L'idea di città. Antropologia della forma urbana nel mondo antico*, Adelphi, Milano.

## Il tessuto urbano in Francia

Chiara Barattucci

### Tissu urbain: l'apporto della cultura architettonica italiana nella definizione francese

Nel linguaggio settoriale urbanistico di vari paesi europei (Boudon 1999; Topalov 2010; Coudroy de Lille et Ratouis 2019) l'espressione "tessuto urbano" è molto usata in testi di differente natura, compresi gli strumenti urbanistici. Nel quadro europeo guardato dall'Italia, il contesto francese sembra particolarmente interessante per almeno due ragioni principali. La prima riguarda il significato condiviso da parte della cultura urbanistica francese di questa espressione la cui definizione è stata prodotta da un'interazione continua con gli architetti italiani sin dalla metà del secolo scorso (Barattucci 1997, 2004, 2014). La seconda ragione che spinge ad osservare il caso francese è che lo studio dei diversi *tissus urbains* negli ultimi anni li sta assumendo una rinnovata importanza in relazione agli obiettivi di densificazione delle recenti leggi urbanistiche.

Per quanto riguarda la definizione di questa unità lessicale, nel dizionario di Merlin e Choay (2000), *tissu urbain* è definita<sup>1</sup> come espressione metaforica che assimila le cellule costruite e i vuoti urbani all'intreccio dei fili di un tessuto tessile ed è considerata espressione fisica della forma urbana. Viene ulteriormente precisato che ogni *tissu urbain* è caratterizzato da omogeneità ed è costituito da un insieme di elementi fisici (la rete viaria, la divisione particellare del suolo, il rapporto tra spazi costruiti e non costruiti, la forma e lo stile degli edifici) e dai rapporti che legano questi elementi. Il significato di tessuto urbano viene anche connesso alla storia della città: è per questo possibile parlare di "tessuto medievale" o di "tessuto di fine ottocento". Viene inoltre sottolineato che l'unità lessicale *tissu urbain* è in stretta relazione con quelle di tipologia edilizia e soprattutto di morfologia urbana in connessione allo studio della dimensione materiale delle parti urbane. In un volume precedente, curato dallo stesso P. Merlin (1988) e che riunisce diversi contributi<sup>2</sup>, è già specificato che gli studi di

morfologia urbana, nati tra le due guerre dai geografi tedeschi e francesi e poi ripresi da alcuni storici francesi come P. Lavedan (1926), sono fondati sull'analisi delle evoluzioni del tessuto urbano e del rapporto dei suoi elementi costitutivi. In questo stesso testo si dichiara che l'espressione è stata diffusa proprio dalla scuola tipo-morfologica italiana dalla fine degli anni Cinquanta del XX secolo citando soprattutto S. Muratori e A. Rossi, a volte in connessione con G. Samonà per l'importanza da lui attribuita "all'unità architettura-urbanistica" (Paquot, *in press*).

In un altro dizionario specialistico (Puiman *et al.* 2006), l'espressione *tissu urbain* viene definita<sup>3</sup> come espressione metaforica che è cambiata nel tempo: come metafora organicista riferita al tessuto cellulare, è utilizzata tra le due guerre da geografi e storici francesi come M. Poète (1929) che osserva la città come un "organismo vivente" e poi dal suo allievo G. Bardet (1957). Anche Le Corbusier, al punto 42 della *charte d'Athènes*, considera l'architettura come cellula essenziale del tessuto urbano. Si precisa quindi che a partire dalla fine degli anni '50 da metafora organicista *tissu urbain* diventa una metafora di tessuto tessile. Tale cambiamento semantico viene attribuito alla grande influenza che in Francia ha avuto la scuola tipo-morfologica italiana i cui esponenti citati sono ancora S. Muratori, A. Rossi e C. Aymonino<sup>4</sup>. La lezione di questa scuola compositiva sarà quindi importata e reinterpretata in Francia dagli anni '70 – specie come reazione contro la persistente concezione funzionalista della città fondata sullo *zoning* (Barattucci 2013) – dagli architetti francesi che sostengono l'importanza dello studio della dimensione fisica del tessuto urbano e in particolare da P. Panerai (Castex *et al.* 1977; Panerai et Mangin 1999). È lo stesso A. Rossi che conferma l'importanza che per lui ha avuto certa cultura francese: nel primo capitolo del suo libro fondamentale del 1966, *L'Architettura della città*, spiega sotto quali aspetti ha preso in considerazione la geografia umana citando in particolare la "teoria della permanenza" di Poète e

Lavedan, ma anche le geografie di Chabot, Tricart e Bruhnes. Anche Panerai sottolinea la rilevanza della scuola tipo-morfologica italiana: a metà degli anni '70, in un testo ripreso successivamente in un suo libro (Panerai, Depaule et Demorgon 1999), nel capitolo intitolato *les tissus urbains* spiega l'importanza dell'apporto di Muratori, Rossi e Aymonino, approfondendo l'argomento anche in un volume successivo (Panerai 2001).

Lo studio del tessuto urbano, secondo gli architetti della scuola tipo-morfologica è particolarmente importante soprattutto per guidare azioni progettuali di recupero e riqualificazione nelle diverse parti urbane, specie in quelle caratterizzate da stratificazioni storiche.

In Francia lo studio dei tessuti urbani a più vasta scala è stato invece affrontato soprattutto dai geografi, ancor prima degli architetti e degli urbanisti. A questo proposito è interessante ricordare l'apporto del geografo P. George e del suo "paesaggio antropogeografico" per comprendere in profondità il territorio dell'architettura di V. Gregotti della metà degli anni '60. È altrettanto interessante rilevare (Barattucci 1997) che dalla metà degli anni '80 una certa importanza hanno avuto, in modi diversi, anche le riflessioni di Levy Strauss e Roncayolo per l'elaborazione di B. Secchi di nuove declinazioni dell'analisi morfologica (Secchi 1989) che a scala territoriale hanno orientato le descrizioni della "città diffusa". A loro volta questi studi italiani hanno influenzato a inizio XXI secolo anche le letture francesi dei diversi tessuti urbani a vasta scala.

### Le dimensioni fisica e sociale del tissu urbain

Le definizioni francesi riconducono essenzialmente il tessuto urbano alla espressione fisica della forma della città, nel rapporto tra morfologia urbana e tipi edilizi, considerando le loro combinazioni e articolazioni nelle differenti 'parti' urbane. I *tissus urbains* possono essere "a trama larga o stretta" a seconda del grado di "densità" del costruito: nei testi urbanistici francesi sono infatti molto usate espressioni come "tessuto denso" o "poco denso" (Barattucci 2007). Il *tissu urbain* è quindi considerato dagli architetti francesi prevalentemente nella sua dimensione fisica, e anche i loro progetti di composizione urbana sono concepiti considerando le forme e le dimensioni degli oggetti architettonici, le distanze tra loro e le loro articolazioni. A questo proposito, l'architetto e professore francese P. Pinon ricorda che il *tissu urbain*

sovrappone tre livelli della forma urbana: rete viaria, particellare, edifici costruiti (Pinon 1992). Nei suoi studi le “forme architettoniche” e le “forme urbane” sono quasi assimilate e la forma urbana è considerata come una grande architettura che comprende forme e deformazioni differenti rispetto a forme geometriche, in un gioco di composizione di oggetti diversi, da considerare progettualmente sia nella loro dimensione bidimensionale che in quella tridimensionale. Si tratta di un approccio interessante, anche se molto formalistico (Pinon 2006).

Tuttavia, nel vasto campo disciplinare francese relativo all'urbanistica, insieme alla dimensione fisica del tessuto urbano presa in considerazione dagli architetti, è importante e utile ricordare anche le riflessioni del sociologo-filosofo H. Lefebvre (1970) che ha introdotto lo studio delle forme urbane nella sociologia. Approfondendo concetti precedentemente sviluppati a fine XIX secolo da Durkheim sulla morfologia sociale in relazione alle forme urbane materiali e poi approfonditi nei primi decenni del XX secolo da M. Halbwachs, Lefebvre (1974) sostiene con forza l'importanza di riuscire a superare i formalismi riduttori della complessità urbana, considerando i tessuti urbani come spazializzazioni delle interazioni tra caratteri sociali, politici, economici. Il noto sociologo-filosofo francese offre quindi una definizione del concetto di tessuto urbano che mette in evidenza la sua rilevanza come manifestazione fisica delle relazioni tra economia e società. È stato però soprattutto il geografo Marcel Roncayolo (1997, 2002) che al di là della fisicità dei tessuti urbani ha sempre sottolineato l'importanza della dimensione sociale presente in questa stessa espressione. Ricordando anche lui l'insegnamento di Halbwachs, sottolinea che la morfologia urbana è anche sociale e che “le strutture materiali sono, innanzi tutto, costruzione sociale e luoghi di pratiche”. Roncayolo precisa che per la comprensione del *tissu urbain* si devono studiare le relazioni tra strutture materiali e contenuti sociali: “dietro agli oggetti urbani, alla loro disposizione, ci si sforza di ritrovare l'azione della società che li costruisce, li utilizza e li interpreta”. Lo stesso Roncayolo insiste quindi sull'importanza di comprendere la differenza tra morfologia fisica e morfologia sociale dei tessuti urbani, ricordando come essi non siano sovrapponibili in modo semplicistico, come non esista una coincidenza banale tra un certo tipo di tessuto urbano e un determinato tessuto sociale. Il geografo spiega infatti che non è mai operazione corretta

quella di farli coincidere pedissequamente, bisogna invece analizzare profondamente le relazioni tra strutture materiali e contenuto sociale in ogni parte urbana.

Il concetto di tessuto urbano integra quindi in sé due dimensioni principali, fisica e sociale, che però non vengono sempre prese in considerazione insieme dagli stessi attori del sapere urbanistico. Frequentemente la dimensione sociale del tessuto urbano viene trattata dalle politiche urbane – e quindi da sociologi, geografi, economisti, mentre la dimensione fisica dei tessuti urbani è trattata spesso all'interno dei piani urbanistici come mera analisi morfologica riconducibile alle competenze degli architetti urbanisti. È bene quindi ribadire ulteriormente che il significato condiviso nel linguaggio settoriale urbanistico francese dell'espressione *tissu urbain* mette in secondo piano la dimensione sociale e si riferisce soprattutto a quella fisico-compositiva secondo la definizione prodotta dalla cultura architettonica, anche all'interno di leggi urbanistiche e piani.

### **Le recenti leggi urbanistiche e gli obiettivi di densificazione dei tissus urbains**

Negli ultimi vent'anni l'espressione *tissu urbain* è stata sempre più legata alla nozione di “densificazione” che designa la modalità d'intervento protagonista dell'urbanistica francese del *renouvellement* e della *rénovation* dell'esistente. Rifare la città su sé stessa per evitare consumo di suolo, oggi in Francia significa soprattutto “densificare”, non solo aumentando l'altezza degli edifici esistenti, ma anche ricucendo i tessuti che presentano cesure e strappi, stringendo la loro trama o sovrapponendo nuove toppe su vecchie pezze di tessuto: si devono quindi sapere riconoscere e capire innanzi tutto le composizioni materiali dei tessuti urbani differenti. In particolare, è stata l'approvazione della legge *Accès au Logement et Urbanisme Renové* (Alur) del 2014 a spingere maggiormente verso la densificazione dei tessuti esistenti per evitare il consumo di suolo e dunque la sua artificializzazione con nuove costruzioni. È per questo fine che la distinzione e la classificazione dei differenti tessuti urbani all'interno degli strumenti urbanistici è diventata un'operazione particolarmente importante (Loi Alur 2014). Un esempio rilevante di studio dei tessuti urbani è offerto nel 2017 dall'Agence Lille Métropole che ha redatto un atlante molto dettagliato dei diversi tessuti urbani<sup>5</sup> presenti nel proprio territorio metropolitano per guidare le

densificazioni secondo cinque modalità d'intervento principali da tenere in considerazione nella redazione degli strumenti urbanistici a differenti scale SCOT<sup>6</sup>, PLU<sup>7</sup> e PLUi<sup>8</sup> (ADU 2017). Nel 2019 l'Institut Paris Région pubblica invece un documento con i risultati di uno studio di 30 PLU già approvati nel territorio francese, mettendo in evidenza quali tessuti urbani sono stati rilevati e descritti all'interno degli stessi strumenti urbanistici (IPR 2019). Più recentemente, la legge *Climat et Résilience* del 2021 che mira alla transizione ecologica, pone con maggiore forza la lotta contro il consumo di suolo che deve essere integrata all'interno dei PLU e dei PLUi. La legge considera, in particolare, che a partire dal 2031 i PLU non potranno più prevedere nuove aree edificabili e dovranno essere fondati sull'obiettivo di zero consumo di suolo al 2050 (ZAN - *Zéro Artificialisation Nette*). Il futuro degli strumenti urbanistici comunali e intercomunali francesi sarà caratterizzato quindi dalla preservazione del patrimonio e dalla densificazione dei tessuti urbani esistenti (Loi Climat 2021).

In questa urbanistica francese fondata sulla *densification* e sulla *rénovation* dell'urbanizzazione esistente, sapere riconoscere e capire le composizioni materiali dei tessuti differenti assume quindi una rinnovata importanza, anche considerando che le strutture materiali durano molto di più dei loro contenuti sociali. Tuttavia, a nostro avviso, oggi è sempre più importante ricordare anche le definizioni e riflessioni francesi di sociologi e geografi sul *tissu urbain*, specie quelle di Marcel Roncayolo sull'articolazione in esso delle due dimensioni fisica e sociale, per agire attentamente nei diversi tessuti urbani attraverso progetti urbani attentamente contestualizzati. D'altronde il PLU in Francia resta lo strumento urbanistico principale di inquadramento regolamentare dei progetti urbani puntuali. Durante la loro elaborazione concertata, chiedersi anche da architetti-urbanisti come queste due dimensioni fondamentali del tessuto urbano possano interagire nelle azioni di densificazione, sottrazione, sostituzione, riqualificazione è una questione da porre alla base di qualsiasi trasformazione del tessuto urbano esistente, in tutte le sue forme e localizzazioni. Non si può infatti trascurare il fatto che ogni trasformazione del tessuto urbano materiale porta con sé una trasformazione del tessuto sociale. È indispensabile comprendere come la modificazione della materialità del tessuto urbano, attraverso il progetto architettonico e urbanistico, trasformi i contenuti sociali di

quello stesso tessuto. È infatti sempre importante rilevare le coerenze e le discrepanze tra gli obiettivi 'sociali' che ci si è posti durante la concezione progettuale della dimensione fisica, anche attraverso le densificazioni dei tessuti esistenti, e le conseguenze concrete, non solo sulla sostituzione voluta o meno di alcuni abitanti, ma anche sulla vita quotidiana di quelli che restano. ■

## Note

- 1 Definizione di Pierre Merlin, pp.826-827.
- 2 Atti di un colloquio del 1985: alcuni partecipanti italiani, S. Crotti, E. D'Alfonso, V. Gregotti, A. Monestiroli, B. Secchi, offrono un importante approfondimento sul tema. In questo stesso testo si precisa che molti architetti e urbanisti italiani sono stati conosciuti in Francia grazie allo studio di Cohen (1984). Si veda anche Cohen (1985).
- 3 Definizione di Thierry Paquot p. 277-278.
- 4 Nei testi francesi vengono citati i tre libri seguenti, considerandoli fondamentali: Muratori S. (1959), *Studi per una operante storia di Venezia*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma; Rossi A. (1966), *L'architettura della città* (trad. fr. 1981); Aymonino C. (1970), *Lo studio dei fenomeni urbani. La città di Padova*, IPS, Roma. Meno spesso è citato anche: Samonà G. (1959), *L'urbanistica e l'avvenire della città negli Stati europei*, Laterza, Roma-Bari.
- 5 *Tissu de fermes; Tissu de pavillonnaires; Tissu de maisons groupées ou jumelées; Tissu de maisons de ville; Tissu de maisons de ville hautes; Tissu de collectifs; Tissu urbain continu dense; Tissu d'équipements; Tissu d'activités.*
- 6 SCOT - *Schéma de Cohérence Territoriale*, Strumento di pianificazione strategica intercomunale.
- 7 PLU - *Plan Local d'Urbanisme*, Piano urbanistico a scala comunale, definisce le regole per la trasformazione e la conservazione del territorio attraverso lo zonage e norme relative.
- 8 PLUi - *Plan Local d'Urbanisme Intercommunal*, piano urbanistico relativo a un insieme di comuni (EPCI) che a differenza del PLU permette di regolamentare e orientare le trasformazioni su un territorio più vasto.

## Riferimenti

ADU Agence Lille Métropole (mars 2017), *Atlas des tissus urbains de la métropole lilloise*.

Barattucci C. (1997), *Changement des formes urbaines, changements des discours et des démarches*, DEA Le Projet Architectural et Urbain, EA Paris-Belleville.

Barattucci C. (2004), *Urbanizzazioni disperse. Interpretazioni e azioni in Francia e in Italia, 1950-2000*, Officina Ed., Roma, (trad. franc. 2006).

Barattucci C. (2007), *Regole e norme dei tessuti urbani di fine Ottocento a Parigi e in Ile de France: Proposte progettuali di recupero e innovazione*, Rapporto di assegno di ricerca quadriennale, Università di Catania.

Barattucci C. (2013), *Zoning/Mixité. Alle radici dell'urbanistica italiana e francese, 1870-1945*, Officina Ed., Roma.

Barattucci C. (2014), "Riflessioni su un'esperienza quindicennale di ricerca comparativa in campo urbanistico nel quadro dell'Europa occidentale, tra Francia e Italia", *Atti XVII Conferenza SIU*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Bardet G. (1957), "Caractère organique des tissus urbains", in *Urbanisme*, no. 54.

Boudon P. (1999), *Langages singuliers et partagés de l'urbain*, l'Harmattan, Paris.

Castex J., Depaule J. C., Panerai P. (1977), *Formes urbaines, de l'îlot à la barre*, Dunod, Paris.

Cohen J. L. (1984), "La coupure entre architectes et intellectuels, ou les enseignements de l'italophilie", *Extensio*, vol. I, Paris.

Cohen J. L. (1985), "Le détour par l'Italie", *Esprit*, no.109, p. 23-34.

Coudroy de Lille L., Ratouis O. (2019), (a cura di), *Les mots des urbanistes. Entre parlers techniques et langue commune*, l'Harmattan, Paris.

IPR-Institut Paris Région (octobre 2020), *Les tissus urbains franciliens. Note méthodologie*.

Lavedan P. (1926), *Qu'est-ce que l'urbanisme? Introduction à l'histoire de l'urbanisme*, H. Laurens, Paris.

Lefebvre H. (1970), *La révolution urbaine*, Gallimard, Paris.

Lefebvre H. (1974), "La production de l'espace", *L'homme et la société*, no. 31-32.

Loi Alur (2014), *Loi no. 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové*.

Loi Climat et Résilience (2021), *Loi no. 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets*.

Merlin P. (1988), (a cura di), *Morphologie urbaine et parcellaire*, Presses Universitaires de Vincennes, Saint-Denis.

Merlin P., Choay F. (2000), *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Puf, Paris.

Panerai P. (2001), *Formes urbaines - Tissus Urbains*, Parenthèses, Éditions DGUHC, Paris.

Panerai P., Depaule J. C., Demorgon M. (1999), *Analyse urbaine*, Parenthèses, Marseille.

Panerai P., Mangin D. (1999), *Projet urbain*, Parenthèses, Marseille.

Paquot T. (in press), *Dictionnaire biographique des urbanistes, aménageurs et autres théoriciens et praticiens des villes*, Terre Urbaine Ed., Paris.

Pinon P. (1992), *Composition urbaine*, Editions STU, Paris.

Pinon P., Borie A., P. Micheloni (2006), *Forme et déformation*, Parenthèses, Marseille.

Poète M. (1929), *Introduction à l'urbanisme. L'évolution des villes*, Boivin, Paris.

Puiman D., Paquot T., Kleinschmager R. (2006), *Dictionnaire. La ville et l'urbain*, Anthropos, Paris.

Roncayolo M. (1997), *La ville et ses territoires*, Gallimard, Paris.

Roncayolo M. (2002), *Lectures de villes. Formes et temps*, Parenthèses, Marseille.

Secchi B. (1989), *Un progetto per l'urbanistica*, Einaudi, Torino.

Topalov C., Coudroy De Lille L., Depaule J., Marin B. (2010), (a cura di), *L'aventure des mots de la ville*, Laffont, Paris.

a cura di Carmen Giannino

## Anche del malus in questi bonus

Aldo Perotti

### Le ricadute non solo economiche dei bonus fiscali

I bonus edilizi nel nostro paese vantano una storia ormai ventennale. Nati nel 1998 con finalità diverse e con percentuali che ora definiremmo irrisorie, avevano anche lo scopo di far emergere i lavori 'in nero' che hanno spesso caratterizzano la manutenzione edilizia. La loro percentuale era ferma al 36%, ma negli ultimi anni hanno subito una radicale trasformazione cambiando completamente la loro finalità (Camera dei deputati 2021). Oggi sono diventati uno dei principali, se non il principale, strumento di indirizzo ed incentivo di alcune politiche pubbliche. Gli obiettivi politici sovraordinati che motivano questi provvedimenti, ritenuti di assoluta prevalenza rispetto a tutti gli altri, hanno portato il legislatore a scelte poco ponderate e con effetti imprevisti e sicuramente indesiderati.

Con l'obiettivo dell'efficientamento energetico del paese, seguendo gli orientamenti europei, oltre a investimenti importanti sugli immobili pubblici, il Governo ed il Parlamento hanno fortemente incentivato in misura via via crescente gli interventi sull'edilizia abitativa (sostituzione di infissi, impianti di efficientamento energetico, ecc.) dando una forte spinta al settore e favorendo la ripresa e la crescita di molte attività economiche. Si tratta di operazioni che hanno un costo per il bilancio dello Stato ma che fino a quando si limitavano ad un aiuto, ad un contributo parziale alla spesa, hanno avuto un impatto contenuto per dimensione, tempi e risorse pubbliche investite. Lo strumento è stato poi esteso, con percentuali di agevolazione sempre più importanti, con finalità di prevenzione antisismica e

di messa in sicurezza delle abitazioni nelle zone a maggior rischio, nonché agli interventi di adeguamento comportando anche in questo caso un impatto moderato probabilmente perché i fattori 'limitanti' propri del credito d'imposta (anticipo delle somme, massimale di spesa, capienza fiscale) risultavano più forti della riduzione di spesa garantita dal bonus pubblico.

Il sistema dei bonus fiscali, sicuramente efficace sotto più punti di vista, fino a quando si è limitato ad essere un contributo parziale alla spesa ha riscosso, quindi, un interesse notevole, ma non dirompente.

Tutto è cambiato quando si è deciso di intervenire proprio sui quei fattori limitanti e di farlo con una percentuale che non è più un contributo ma un completo accollo della spesa, con lo strumento della cessione del credito e dello sconto in fattura che risolvono qualsiasi problema di liquidità e di anticipo della spesa e degli oneri finanziari, attraverso il sistema degli interventi trainanti e trainati, prevedendo il cumulo dei massimali su diverse categorie di intervento, con una complessità ed una articolazione delle procedure che tra volontà di semplificazione e necessità di controllo ha stravolto il settore delle costruzioni con effetti collaterali sui quali la stampa e purtroppo anche la magistratura è costretta ad intervenire.<sup>1</sup> Se l'obiettivo è spendere soldi pubblici prendendo a pretesto dei fini indiscutibili come il risparmio energetico (leggi lotta al cambiamento climatico) e la sicurezza dai terremoti, occorre anche sottolineare che alcuni effetti sono decisamente molto discutibili.

Limitiamoci solo a citare le importanti distorsioni economiche del settore,<sup>2</sup> il lievitare di costi di alcuni componenti edilizi a fronte

di una domanda imponente, l'effetto anti-ridistributivo che ha visto la parte più ricca del paese diventare il principale beneficiario delle risorse pubbliche, e proviamo ad analizzare invece come bonus e superbonus stanno cambiando, solo come effetto o forse danno collaterale, l'edilizia e l'urbanistica del nostro paese.

### Superbonus a tutti i costi

Lasciarsi sfuggire l'occasione è da folli e lo è per tutti. Per i cittadini, per le imprese ed anche per le banche (quel 10% in più sulla spesa è tutto per loro). Viene il sospetto che, visto che non costano nulla, vengano effettuati interventi anche non necessari, forse addirittura sbagliati, pur di tesaurizzare i fondi pubblici. Si pensi per esempio alle seconde case, disabitate per la maggior parte dell'anno se non del tutto inutilizzate, per le quali in condizioni normali si sarebbe ritenuto ingiustificato qualsiasi intervento se non finalizzato alla mera conservazione, è evidente che per i proprietari l'occasione appare più che ghiotta, specialmente in quei casi dove il non uso ed il parziale abbandono avevano anche portato ad una svalutazione del bene. L'Agenzia delle entrate ha avuto e ha un bel da fare per dirimere le numerose questioni sorte in sede applicativa.

La necessità – dei diversi *stakeholder* ovviamente interessati ai vantaggi economici – di assicurare un cappotto termico a tutti ha fatto esplodere decine e decine di quesiti; una miriade di questioni sollevate per poter aggirare la normativa che proprio non si riesce in certi casi ad assecondare. Si assiste al proliferare di soluzioni 'fantasiose' che isolano 'dove si può', alla sostituzione o ricopertura di rivestimenti anche pregiati (altrimenti si

rischia di non soddisfare i requisiti), ad interventi parziali che vedono per alcune unità benefici limitati. Adesso che i ponteggi sono stati smontati iniziamo a vedere i risultati di questa corsa al superbonus. Facciate una volta stilisticamente omogenee ora si scoprono 'diverse'. Il cappotto si percepisce. Le imbottite delle finestre sono più profonde. Tra un edificio e un altro, in stabili che una volta erano allineati, è comparsa un'ombra, un dente. I balconi sono diventati tutti più piccoli di 10, 12 anche 15 centimetri (che su un balcone di 80 centimetri non sono pochi). Molti impianti esterni (e mica si poteva smontare tutto) sono rimasti dove erano (tubi, grondaie, condizionatori) ed ora sembrano tutti apparecchi a 'semi-incasso' (con buona pace del problema dei ponti termici).

E non tutti i lavori sono eseguiti allo stesso modo, l'attenzione al particolare non è la stessa, la qualità dei materiali cambia da condominio a condominio e i risultati si vedono. Probabilmente nessuno ha pensato che un aumento dello spessore delle pareti esterne causa inevitabilmente una riduzione della luminosità dei locali, riduzione tanto più sensibile quanto le finestre sono di

ridotte dimensioni e quanto le pareti esterne sono sottili. Il cappotto esterno riduce la luminosità degli ambienti (forse la possiamo considerare come una misura di adattamento al cambiamento climatico, ma purtroppo questo vale solo per le pareti esposte al sole). Da ultimo se andiamo ad osservare quei condomini economicamente in evidenti maggiori difficoltà, questi sono rimasti com'erano perché l'attivazione delle procedure avrebbe richiesto un'iniziativa ed uno sforzo che l'assemblea condominiale non si è sentita di sostenere.

La misura investe i processi di riqualificazione e recupero di territori degradati, abbandonati, dismessi o sottoutilizzati che richiedono un insieme di azioni integrate che hanno l'obiettivo di recuperare e riqualificare lo spazio urbano esistente. Tale processo avviene tramite interventi di recupero, limitando il più possibile il consumo di suolo, a tutela della sostenibilità ambientale. È, dunque, un tema di rigenerazione urbana ma si dimentica che i piani oltre alla riqualificazione degli spazi pubblici dovrebbero occuparsi di parti di città e sistemi urbani in coerenza con strategie comunali e intercomunali

finalizzate al miglioramento delle condizioni urbanistiche, abitative, socio-economiche, ambientali e culturali degli insediamenti umani e prevedere (o almeno ipotizzare) una forma di coordinamento anche degli interventi di natura fiscale sull'edilizia abitativa e purtroppo il superbonus (troppo centrato sulla celerità della spesa piuttosto che sulla qualità della stessa, è una misura più finanziaria che tecnica) non interviene dove c'è un effettivo bisogno di sostegno, in quelle situazioni dove l'abbandono dei manufatti è più avanzato, dove i proprietari, spesso anziani e pensionati soli, non sono in grado e spesso neanche sono interessati a spendere per la manutenzione<sup>3</sup> delle parti comuni. Lì dove l'intervento pubblico si limita alla sola rigenerazione degli spazi pubblici si rischia di promuovere involontariamente il fenomeno della gentrificazione delle aree urbane appetibili spostando il problema più in periferia. La rigenerazione urbana dovrebbe invece avere come fine non solo il miglioramento estetico e funzionale ma anche, e forse principalmente, la conservazione del tessuto sociale ed il miglioramento delle sue condizioni socio-economiche e culturali.



### Conformità urbanistica

Uno degli effetti collaterali, forse il più positivo, dei bonus fiscali nella loro più recente evoluzione è che, a seguito di successivi interventi normativi, è sempre più chiaro che l'ottenimento dei bonus è possibile solo lì dove l'edificio interessato dagli interventi risulti dal punto di vista urbanistico assolutamente conforme alla normativa (in realtà è sempre stato così per tutti i contributi<sup>4</sup> ma in assenza di veri controlli la questione rimaneva in secondo piano), privo cioè di difformità e di abusi edilizi grandi o piccoli che siano. Pure su questo fronte, che comporta una continua ricerca dei modi più agevoli e sicuri di disapplicazione della normativa, fa da contraltare un sistema di asseverazioni che attribuisce ai tecnici responsabilità nuove, oggetto queste di ampio dibattito.

Si scopre in questi ultimi tempi che la necessità usufruire dell'agevolazione, sia a livello di singolo proprietario che a livello condominiale, sta inducendo comportamenti faticosi che in concreto promuovono la 'messa a norma' a livello urbanistico degli immobili che ambiscono a beneficiare dei bonus. Nei condomini in particolare si assiste all'insorgere di una nuova forma di "controllo sociale" dove il piccolo abuso ed a maggior ragione il grande è seriamente stigmatizzato, cosa questa in passato mai accaduta nel nostro

paese<sup>5</sup> dove il *laissez faire* è secondo solo alla logica *nimby*. Da qui l'attenzione a sanare i piccoli abusi, a rimuovere alcuni manufatti non sanabili (le famigerate verande abusive) ed anche, più di recente, a valutare politicamente una qualche forma di nuovo condono edilizio. Emerge in questo frangente come i condoni edilizi, le sanatorie del passato, non hanno sanato tutto il sanabile ed ancora oggi vecchie verande abusive degli anni cinquanta, vani aggiunti spesso durante la costruzione dell'edificio o poco dopo, rimangono tutt'ora per disinteresse dei proprietari, magari in assoluta buona fede, in una condizione di irregolarità a livello urbanistico.

### I professionisti

Il ruolo dei tecnici, nel corso delle successive modifiche normative del sistema dei bonus fiscali, è cambiato radicalmente. Se all'inizio il coinvolgimento nelle operazioni era strettamente tecnico, limitato alla progettazione dell'intervento, alla tradizionale direzione dei lavori, alla certificazione di risultati ed analisi squisitamente tecniche (per esempio la valutazione energetica) oggi la necessità di nuove asseverazioni, al quale si sta aggiungendo un regime sanzionatorio particolarmente pesante che trasforma il tecnico in una figura semi-pubblicistica. È un privato ma il suo ruolo è più simile al Responsabile unico del procedimento di un'opera pubblica, diventa in parte il funzionario pubblico che, a

sua responsabilità, autorizza un pagamento, un'erogazione. A lui sono in pratica attribuiti i controlli di primo livello riservandosi la PA quelli di secondo livello. Verifica le precondizioni, attesta la regolarità urbanistica, controlla la congruità dei prezzi, certifica le quantità, sottoscrive gli stati di avanzamento. Ci si domanda se è ancora un libero professionista o è più vicino ad un consulente tecnico del tribunale o a un funzionario del Comune, posto tra l'altro in una strana situazione di conflitto di interessi.

Il primo e principale interlocutore del professionista è il suo cliente con quale il professionista tratta il suo compenso (indipendentemente dal fatto che venga in tutto poi rimborsato dalla collettività attraverso i bonus). Il professionista deve rispondere alle richieste del cliente cercando di assecondarlo nei limiti del tecnicamente e normativamente ma anche deontologicamente possibile. In situazione ordinarie la discrezionalità tecnica trova un limite nella discrezionalità della pubblica amministrazione, che a tutela dell'interesse pubblico applica rigidamente le norme (respinge i progetti). Ora il professionista deve, asseverando, fare in pratica propria la rigidità applicativa delle norme che è specifica della pubblica amministrazione, ma allo stesso tempo deve chiedere al suo cliente il saldo della parcella. Ma non stiamo chiedendo un po' troppo ai nostri architetti e ingegneri? ■

### Note

1 Attraverso un motore di ricerca su internet si rileva che la parola "superbonus" restituisce 4,5 milioni di risultati e l'abbinata "truffa superbonus" ben 1,14 milioni. L'abbinata "incentivi superbonus" ne restituisce 750.000.

2 Il Governo, considerato il loro peso sul bilancio dello stato, è alla ricerca di una "exit strategy" che porti ad una correzione ed un ridimensionamento del sistema dei bonus, per i quali al momento è già prevista una riduzione in termini percentuali e poi la loro rimodulazione/ridefinizione.

3 Il fenomeno, sempre più diffuso, per il quale gli anziani cedono la nuda proprietà conservando l'usufrutto, è uno dei segnali che conferma di sostanziale impoverimento del tessuto sociale in determinate aree urbane di olto centrali o semicentrali, tessuto sociale destinato ad essere sostituito a medio termine da individui evidentemente dotati di risorse economiche tanto da poter immobilizzare dei capitali per un periodo anche non breve.

4 Art. 49 comma 1 del DPR 380/2001 Testo unico dell'edilizia.

5 Hanno sempre fatto eccezione quelle zone e quelle situazioni dove l'abuso del singolo danneggiava l'estetica o l'immagine, ovviamente per quelle fasce sociali dove questi, insieme alla legalità, sono da considerarsi valori acquisiti. I cosiddetti quartieri 'bene'.

### Riferimenti

Camera dei deputati - XVIII Legislatura (2021), *Il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio: una stima dell'impatto delle misure di incentivazione (dati aggiornati al 2021)*, Documentazione e ricerche [http://documenti.camera.it/leg18/dossier/pdf/am0036c.pdf?\_1647427559254].



Convegno Nazionale INU

## SEMPLIFICAZIONE E GOVERNO DEL TERRITORIO

La pianificazione territoriale e urbanistica alla prova del PNRR

16 luglio 2022 | L'Aquila

Auditorium del Rettorato del Gran Sasso Science Institute  
Via Michele Jacobucci 2, 67100 L'Aquila

#savethedate



Commissario Straordinario  
Ricostruzione Sisma 2016  
Presidenza del Consiglio dei Ministri



Ordine degli Architetti  
Ordine degli Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori  
Della Provincia dell'Aquila

a cura di Ignazio Vinci

## Isocarp



## Dalle città ricche a quelle 'in salute': la sfida del Congresso ISOCARP a Bruxelles

Pietro Elisei

A Bruxelles, dal 3 al 6 ottobre, *International Society of City and Regional Planners* (ISOCARP) organizzerà il suo 58esimo Congresso Globale<sup>1</sup>. ISOCARP<sup>2</sup> è un'associazione globale non governativa di urbanisti. È stata fondata nel 1965 con l'intento di riunire pianificatori riconosciuti e altamente qualificati a livello internazionale.

Il congresso si terrà nel cuore d'Europa, nella città in cui hanno sede le principali istituzioni dell'Unione europea e lancia un messaggio forte per la città contemporanea: *"From Wealthy to Healthy Cities"*. Il titolo del congresso nasce nel pieno della pandemia, parte da questa esperienza e vuole strutturare in conoscenza operativa, e mostrare attraverso pratiche e ricerca, che pensare e pianificare una città che metta al centro, prima di tutto, la domanda di una nuova qualità per gli spazi e i servizi urbani, e che non accetti acriticamente che gli interessi economici della crescita a tutti i costi abbiano sempre priorità. Il concetto di *Healthy City* costituisce un nuovo contesto nel quale collocare i diversi temi che caratterizzano l'urbanistica contemporanea; il concetto viene strutturato in quattro chiavi di lettura (i *congress tracks*): *Healthy people; Healthy planet; Healthy economy; Healthy Governance*. Una classica strutturazione di tematiche che contraddistinguono il perseguimento dello sviluppo sostenibile (le tre P del *people, planet, profit*) arricchita da un approfondimento legato alla *governance* urbana, come categoria nella quale trovare il senso di un approccio urbano e territoriale integrato, ma tutto orientato intorno al punto cruciale di ritrovare la salute delle e nelle città. Il tema *people* si articola intorno ai temi dell'*housing*, dello spazio pubblico, del patrimonio culturale e della mobilità urbana sostenibile. Il tema *planet* guarda alla transizione

energetica, alle *nature based solutions*, alla gestione e prevenzione dei disastri ambientali. Il tema *economy* propone riflessioni intorno alle sfide da affrontare per rendere efficace ed efficiente la *governance* territoriale, la conciliazione tra lavoro, famiglia e tempo libero, il ruolo della partecipazione nei processi di pianificazione e le crescenti disuguaglianze presenti nei contesti urbani.

Infine, il tema *governance* affronta i temi della decrescita sostenibile e a possibili economie non legate più strettamente al concetto di crescita economica e ad indicatori obsoleti, focalizza sul diritto alla casa e sul valore aggiunto della cultura e delle industrie creative. Insomma, proporre cambiamenti di paradigma significativi nel pianificare la città contemporanea richiede l'approfondimento di diverse e complesse tematiche. I lettori di *Urbanistica Informazioni* sono invitati a partecipare attivamente<sup>3</sup> ai dibattiti che saranno tenuti in occasione di questo congresso.

Un cambiamento di paradigma richiede anche un contesto culturale che tiene insieme diverse culture. Questo è il grande valore aggiunto della rete di ISOCARP: quasi 1000 membri da 90 nazioni. Il congresso porta a dibattere su contenuti essenziali per il nostro presente e futuro diverse culture e tradizioni della pianificazione urbanistica e territoriale. Un luogo privilegiato per la definizione di quel pensiero globale che precede, o accompagna, l'azione locale, tanto caro a noi urbanisti che facciamo dello sviluppo sostenibile punto saldo della nostra professione.

Colgo l'occasione per presentare alla rete di urbanisti italiani dell'Inu non solo il congresso, ma anche altre attività e strumenti operativi della nostra rete. Tra le attività ordinarie vorrei ricordare: gli ISOCARP AWARDS che premiano progetti e pubblicazioni di

eccellenza; gli ISOCARPolis, luogo virtuale dove incontrarsi e confrontarsi attraverso diversi strumenti di interazione (*Community of practices, Cyber Agora*, etc.). Tra gli strumenti è importante ricordare: gli UPAT (*Urban Planning Advisory Teams*), team di esperti internazionali che rispondono in tempi reali a richieste da importanti città; gli IRE (*ISOCARP Regional Events, una new entry*) che arrivano in tempi veloci a dibattere problemi locali mettendo a disposizione esperti internazionali di alto livello professionale (dove non può arrivare la macchina del Congresso, spesso anche per ragioni geopolitiche, può arrivare facilmente e in modo più veloce un IRE). Concludendo, non ci si annoia ad esser membri di una rete così importante e con una solida tradizione nella creazione di contenuti a servizio degli urbanisti, ma anche dei territori e delle città. Infatti, uno dei segreti del successo di questa rete è che sin dall'inizio ha avuto l'intuizione di tenere insieme pratiche, ricerca e amministrazione pubblica (professionisti, ricercatori e amministratori pubblici che lavorano nel settore delle politiche urbane e urbanistiche): una *triple helix ex ante*.

Una rete internazionale ed internazionalista che vuole unire le diversità attraverso un dibattito aperto sulla creazione ed applicazione di contenuti a servizio di uno sviluppo urbano sostenibile, inclusivo ed integrato. Una rete che invito a frequentare, il prossimo congresso di Bruxelles è l'occasione giusta per rendersi conto del valore e della capacità, e poi a diventarne membri attivi. ■

### Note

1 <https://isocarp.org/58th-wpc-brussels-2022/>

2 [www.isocarp.org](http://www.isocarp.org)

3 Per l'invio dell'*abstract*: <https://brussels2022.isocarp.org/call-for-contributions/submit-an-abstract>



## Migrazione e inclusione nella politica dell'ECTP-CEU

Markus Hedorfer

Nella prima parte di questo contributo, pubblicato sul numero 302 di *Urbanistica Informazioni*, si è tentato un breve excursus sul fenomeno migratorio in sé e sui tentativi fin qui fatti – spesso con scarsi risultati – di arrivare a un'effettiva inclusione dei nuovi cittadini e dei loro figli e nipoti nelle società di arrivo. È stato anche certificato, senza nominarlo esplicitamente, il fallimento dell'idea modernista<sup>1</sup> secondo cui la forma dell'inseadimento condiziona in modo positivo e comunque sufficiente la comunità che abiterà il luogo progettato<sup>2</sup>.

Invece questa seconda e ultima parte vengono esposte le iniziative che ha intrapreso in questo contesto la federazione europea delle associazioni di pianificatori territoriali, l'ECTP-CEU, partendo dall'importante premessa del Patto di Amsterdam.

### Patto di Amsterdam

Il 30 maggio 2016, i ministri dell'Unione europea competenti in materia di politiche urbane sottoscrivono il "Patto di Amsterdam", che ha lanciato l'Agenda Urbana per l'Unione Europea (UAEU o EUA). Il primo dei dodici temi elencati nel documento approvato è "Inclusione di migranti e rifugiati". La sua posizione in testa all'elenco forse non è intenzionale – tant'è che vi si afferma che i temi non sono "in alcun ordine particolare" – ma in ogni caso "migrazione e inclusione" rappresentano tra le sfide principali in questi anni per le città, i territori e le società in Europa. Nello specifico si afferma quanto segue.

"L'obiettivo è gestire l'integrazione dei migranti e rifugiati (extra-Ue) e fornire un quadro di riferimento per la loro inclusione basato sulla volontà e capacità d'integrazione da parte delle comunità locali. Ciò riguarderà: residenzialità, integrazione culturale,

fornitura di servizi pubblici, inclusione sociale, educazione e misure sul mercato del lavoro, opportunità per seconde e terze generazioni, segregazione spaziale."

Gli obiettivi del Patto di Amsterdam sono sottoscritti dai rappresentanti di tutti i governi dell'Ue. Perciò, anche l'obiettivo dell'inclusione di migranti e rifugiati diventa, perlomeno nelle politiche urbane dell'Ue, un valore universale non più negoziabile, ponendosi così in chiara opposizione agli approcci di una serie di organizzazioni politiche, che hanno visto crescere il proprio consenso durante gli ultimi anni. Il Patto di Amsterdam è stato sottoscritto persino da quei governi nazionali che, al contrario, cercano di implementare politiche di chiusura, volte a "proteggere" – così la tesi – identità nazionali, benessere economico, sicurezza dei cittadini e via dicendo.<sup>3</sup>

### Gruppo di lavoro dell'ECTP-CEU

Un anno dopo l'istituzione dell'Agenda Urbana europea, l'assemblea generale di Parigi dell'ECTP-CEU ha deciso di dare vita a uno specifico gruppo di lavoro (*working group*, WG) sui temi della migrazione nel contesto della pianificazione territoriale. Le sensibilità differenziate sull'argomento nei vari paesi europei<sup>4</sup> hanno però reso difficile l'avvio delle attività del WG. Ci sono voluti due anni e la riformulazione dell'oggetto dell'attività, ponendo maggiore enfasi sulla questione delle politiche di inclusione<sup>5</sup>, perché il gruppo potesse raggiungere una massa critica di partecipanti e diventare operativo.

Oggi fanno parte del WG delegati delle associazioni professionali di Austria, Belgio, Francia, Grecia, Inghilterra, Irlanda, Italia, Malta, Norvegia, Polonia, Spagna e Ucraina che si sono posti degli obiettivi ambiziosi. Il coordinamento del WG, inizialmente affidato

al sottoscritto, è da maggio di quest'anno nelle mani della collega belga Catherine Vilquin, già chiamata in causa nella prima parte di quest'articolo per il suo importante contributo al convegno SFU-CUB del 2021.

### Knowledge base di casi studio

Il primo, in ordine cronologico, degli obiettivi fissati dal WG ancora nel 2018 consiste nella raccolta, organizzazione e descrizione sistematica e coerente di casi studio relativi alle tre fasi dell'immigrazione che il WG ha individuato: prima accoglienza, che riveste un'importanza centrale soprattutto nella gestione degli arrivi di profughi; alloggio temporaneo; alloggio definitivo, che può essere di medio-lunga durata o anche a tempo indeterminato. È prezioso, in questo contesto, il lavoro dei singoli membri dell'ECTP-CEU, e tra questi in particolare quello delle università che in genere hanno maggiori capacità di ricerca rispetto alle associazioni professionali. Anche l'annuale *Young Planners Workshop* può contribuire in modo significativo: già nella 9ª edizione del 2020 è stato presentato uno studio interessante sulle varie esperienze a Lesbo (Kouri 2020), mentre la sua 12ª edizione, nel 2023, sarà probabilmente dedicata interamente all'argomento. Altri casi studio finora individuati sono localizzati a Bruxelles, Düsseldorf (FWI<sup>6</sup>) e Vienna<sup>7</sup>. Anche la ben nota esperienza italiana di Riace è stata inclusa. Altri possibili casi studio sono attualmente in esame.

### Manifesto e Linee guida

È in fase di stesura il "Manifesto su Migrazione e Inclusione nella pianificazione territoriale" che dovrebbe vedere la luce entro la fine dell'anno. Il suo intento è fissare in tempi rapidi alcuni principi per orientare il lavoro

delle amministrazioni locali e dei pianificatori europei, che si trovano confrontati con tematiche relative all'accoglienza di profughi e altri migranti e alla loro inclusione temporanea o completa nelle comunità di arrivo. Ma chiaramente non è solo questo. Le varie emergenze profughi, susseguites negli anni e i cui numeri veri spesso contraddicono narrazione e percezione, monopolizzano l'attenzione, 'distraindo' l'opinione pubblica dalla grande sfida, secolare, del superamento delle differenze sociali già presenti da tempo e che sono riconducibili più o meno direttamente ai diversi – e spesso eterogeneamente stratificati – background culturali. Gli obiettivi restano quelli del Patto di Amsterdam, anche se il WG preferisce una terminologia diversa. Per questo, il gruppo di lavoro, e con esso il Manifesto, insiste, in contemporanea, anche sugli aspetti consolidati, che nei vari stati europei assumono forme spesso molto diverse tra loro.

Invece nelle Linee guida, da concepirsi come documento in continuo aggiornamento, il gruppo di lavoro dell'ECTP-CEU vuole fornire indicazioni operative anche di dettaglio, che siano frutto dell'analisi dei casi studio, delle ricerche ed elaborazioni originali, nonché della letteratura e del materiale audiovisivo già disponibile che si sta sempre più arricchendo<sup>8</sup>. È atteso che una prima versione delle Linee guida venga pubblicata nel corso del prossimo anno.

## Ucraina

La guerra di aggressione della Federazione Russa contro l'Ucraina ha drammaticamente cambiato le prospettive di lavoro anche del gruppo di lavoro su migrazione e inclusione. Si parla ormai di quasi 14 milioni di profughi ucraini, di cui 5,7 milioni all'estero (UNHCR 2022). È di gran lunga la più grande ondata di profughi in Europa dalla fine della seconda guerra mondiale. Oltre a rappresentare una sfida enorme in termini di prima e seconda accoglienza, le sue implicazioni sono devastanti dal punto di vista sociale e strutturale dei territori di partenza. L'ECTP-CEU ha avviato una stretta collaborazione con i colleghi ucraini dell'ONG *ReStart Ukraine*<sup>9</sup>, che nell'ultima relazione (ECTP-CEU 2022) è stata definita il "terzo pilastro delle attività del gruppo di lavoro".

## Biennale 2023

Fin dalle prime riunioni del gruppo di lavoro, si è discusso circa la possibilità di dedicare uno dei grandi eventi biennali dell'ECTP-CEU al tema "migrazione e inclusione". Prime

riflessioni in merito ci furono già nel 2018 in vista della XIII Biennale delle Città e degli Urbanisti<sup>10</sup>, che poi è stata assegnata alla città inglese di Plymouth che ha scelto come tema "*Planning on the edge*" con particolare riferimento alla posizione geografica tra terra e mare della città ospite. Successivamente si è preparato il terreno per la XIV edizione, che era in programma per il 2021, ma che è stata annullata a causa della pandemia. L'altro grande evento biennale dell'ECTP-CEU – Il Premio europeo della pianificazione urbanistica e territoriale<sup>11</sup> – è stato annullato addirittura due volte di seguito, nel 2020 e quest'anno.

È stato quindi deciso di tenere nell'autunno del 2023 entrambe le manifestazioni all'interno di un unico grande evento europeo. Il WG su Migrazione & Inclusione è riuscito a far inserire nel bando – in pubblicazione mentre si scrive – la raccomandazione alle città candidate a ospitare l'evento di adottare come tema "*Inclusive Cities and Regions - Territoires Inclusifs*", con allegato un documento di approfondimento, redatto direttamente dal gruppo di lavoro, su migrazione e inclusione. La scadenza per la presentazione di candidature è il 19 settembre 2022. L'evento dovrà svolgersi tra ottobre e novembre 2023. ■

## Note

1 Si tratta chiaramente di una generalizzazione accademicamente inaccettabile, ma che qui serve come provocatoria esagerazione. È doveroso ricordare, a questo punto, come alcune esperienze storiche importanti (*Neues Frankfurt*, *INA-Casa* e altre), tutte in qualche modo ascrivibili al movimento moderno, avessero ben chiaramente presenti le implicazioni dialettiche tra la forma urbana o del quartiere, la società con le sue dinamiche e, non ultima, la politica e le politiche.

2 Scrive Bottini (2019): "Certo esiste un contenitore fisico delle contraddizioni, ma è impossibile pensarlo come essenziale e determinante: se è vero che la colpa non è dei progettisti, non sta a loro neppure trovare, in esclusiva, le soluzioni."

3 Alcuni passaggi di questo paragrafo riprendono quasi letteralmente il paragrafo introduttivo, tradotto in italiano, del proposto *Manifesto su Migrazione e Inclusione nella pianificazione territoriale* e compare nei rapporti interni del gruppo di lavoro dell'ECTP-CEU.

4 Oltre a impatti molto diversi del fenomeno della migrazione nei vari paesi, va ricordato anche che la base sociale dell'ECTP-CEU va oltre l'Unione europea. Possono diventare membri dell'ECTP-CEU tutte le organizzazioni che soddisfino i requisiti definiti nello statuto e nel regolamento interno e che abbiano sede in uno degli attualmente 46 paesi membro del Consiglio d'Europa. Le organizzazioni extra Ue hanno chiaramente un interesse minore a seguire le iniziative nate in contesto Ue, come l'Agenda Urbana europea.

5 Anche il nome del WG è stato cambiato, da "*Migration*" in "*Migration & Inclusion*".

6 Si tratta dell'associazione "*Flüchtlinge Willkommen in Düsseldorf e.V.*" – in inglese "*Refugees Welcome to Düsseldorf*" – fondata a gennaio del 2015 durante l'arrivo dei profughi siriani [http://fwi-d.de]

7 Si veda la presentazione di Gerhard Vittinghoff (2019) già citata nella prima parte dell'articolo.

8 Si desidera citare, in questo contesto, soprattutto il prezioso documentario "*Shelter without Shelter*" di Mark Breeze e Tom Scott-Smith (2020).

9 <https://restartukraine.io>

10 Le Biennali delle Città e degli Urbanisti (in inglese *Biennial of Towns and Town Planner*, in francese *Biennale des Villes et des Urbanistes*) sono manifestazioni organizzate dall'ECTP-CEU ogni due anni in cooperazione con i governi locali e altre organizzazioni delle città ospite.

11 Il Premio europeo della pianificazione urbanistica e territoriale (in inglese *European Urban and Regional Planning Awards*, in francese *Grand Prix de l'Urbanisme Européen*) è un premio in denaro svolto in cooperazione con il Comitato delle Regioni dell'Unione europea. Generalmente si celebra in concomitanza con una delle assemblee generali dell'ECTP-CEU oppure nelle sedi istituzionali dell'UE.

## Riferimenti

Bottini F. (2019), *Parole chiave nelle città*, articolo per il blog "La Città Conquistatrice" [http://www.cittaconquistatrice.it/parole-chiave-nelle-citta].

Breeze M.E., Scott-Smith T. (2020), *Shelter without Shelter*, film documentario in sei puntate sulle vicende dei profughi siriani nel 2015, a partire dal progetto di ricerca "Architectures of Displacement" dell'Università di Oxford. Un estratto di 17 minuti è disponibile online [https://www.shelterwithoutshelter.com].

Commissione europea (a cura di) (2016), *Urban Agenda for the EU - Pact of Amsterdam - agreed at the Informal Meeting of EU Ministers Responsible for Urban Matters on 30 May 2016 in Amsterdam, The Netherlands* [https://futurium.ec.europa.eu/en/urban-agenda/library/pact-amsterdam].

ECTP-CEU (a cura di), *ECTP-CEU Working Groups: Migration & Inclusion*, vari documenti di lavoro interni: documento preliminare (2018), primo rapporto (2019), secondo rapporto (2019), terzo rapporto (2020), proposta "Migration & Inclusion as the theme for the next Biennale" (2021), quarto rapporto (2022).

Kouri I. I. (2020), *Addressing the refugees' situation in Lesbos based on a framework of coexistence with the local community*, contributo al 9° Young Planners Workshop dell'ECTP-CEU [https://ectp-ceu.eu/2020-young-planners-workshop-heritage-in-a-planning-context].

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees (2022), *Ukraine Refugee Situation*, UNHCR Operational Data Portal, dati aggiornati al 5 luglio 2022 [https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine]

Vittinghoff G. (2019), *Housing Policy in Austria – special reference to Vienna and Graz*, contributo al seminario INAP-AETU di pianificazione territoriale europea "The New Urban Agenda: European Experiences", Madrid, 10 maggio 2019.

a cura di Federico Camerin

## Sguardi plurali per raccontare Venezia

Federico Camerin



**Mario Isnenghi** (2021), *Se Venezia vive Una storia senza memoria*, Marsilio, Venezia

Il volume si inserisce nelle frequenti istanze provenienti dal mondo accademico, culturale e letterario secondo cui Venezia sta morendo o è già morta, quasi rispondendo all'opera di Salvatore Settis del 2014 "Se Venezia muore". Attraverso una lettura piacevole e dettagliata, lo storico veneziano dimostra che Venezia nel corso della storia non è rimasta ferma nella contemplazione del passato. Ha saputo cambiare, adattare la sua forma e parlare il linguaggio dei tempi che cambiano, dunque non sta morendo, ma si è saputa reinventare ripetutamente nei secoli da quando l'impero veneziano finì nel 1797. La morte di Venezia, ed è questa la tesi sostenuta da Isnenghi, nasce dal genere letterario, essendo associata al romanzo di Thomas Mann del 1912 "Morte a Venezia", che parla dell'amore non corrisposto di un uomo che muore a Venezia durante un'epidemia di colera. Tale concezione, se usata come criterio di verità storica, diventa una specie di veleno mortale, altra faccia della consuetudine tutta italiana all'autodenigrazione. Isnenghi, dunque, analizza le origini letterarie del cliché che ha trasformato Venezia da città del buon governo a trionfo di una narrazione declinista, e mette in risalto eventi, luoghi e personaggi tra la fine del '700 e i giorni nostri, come prove della vitalità di Venezia e delle sue isole. Da tale racconto emergono la macro e la micro storia di Venezia, ovvero la sua specificità locale ma anche centro europeo e mondiale di avvenimenti e tendenze. Tale analisi assume un valore inestimabile oggi, sia per chi governa la città sia per chi la vive, in un momento storico in cui risulta necessario un suo ripensamento.



**Giacomo-Maria Salerno** (2021), *Per una critica dell'economia turistica. Venezia tra museificazione e mercificazione*, Quodlibet, Macerata

Il volume analizza le dinamiche del turismo di massa, museificazione e mercificazione che hanno fortemente investito Venezia, tanto da ridurre a meno della metà i suoi residenti dal secondo dopoguerra ad oggi e da aumentare il pellegrinaggio dei turisti ad oltre 30 milioni di visitatori all'anno prima della pandemia. L'autore, originario di Venezia, non indaga solo la "città più turisticata del mondo", ma va all'origine dei costrutti del turismo attraverso una storiografia critica per offrire una lettura economica al fenomeno. La lettura del libro è fondamentale per capire il possibile 'giro di boa' che ha dato la pandemia da Covid-19 dal 2020. Durante i lockdown Venezia è apparsa una città fantasma, ma oggi le masse turistiche stanno tornando ad affollare le calli e le riflessioni degli ultimi anni sulle possibilità di offrire soluzioni basate sui bisogni della cittadinanza e non sullo sfruttamento del patrimonio appaiono come una specie di 'castello di sabbia' pericolante, minacciato sotto vari fronti. La crisi sanitaria ha messo in luce le debolezze della monocultura dell'industria turistica, improvvisamente arrestata ma, con l'attenuarsi dell'emergenza, pronta a ripartire sospinta anche dal funzionamento di grandi opere come il Mose. Basterà la recente disposizione che istituisce un contributo di accesso alla città e alle altre isole lagunari per limitare i visitatori a 40 mila entrate giornaliere attraverso appositi tornelli, che entrerà in vigore da quest'anno? Il libro offre spunti per alimentare un dibattito ancora troppo vischioso, in uno scenario incerto sul "governo del territorio turistico".



**Donato Severo, PierAntonio Val (eds.)** (2020), *Temporalità e rigenerazione della città storica: l'Arsenale di Venezia*, Anteferma, Conegliano

Alla luce del recente protocollo d'intesa tra Comune di Venezia ed Ministeri della cultura e della difesa firmato ad aprile 2022 per il progetto integrato di razionalizzazione e valorizzazione dell'Arsenale di Venezia, il volume risulta di grande attualità. *In primis*, offre la lettura del processo di trasformazione e rigenerazione di questo grande contenitore urbano, considerato dalla cittadinanza veneziana come un vero e proprio bene comune, negli ultimi tre decenni. In secondo luogo, il volume risalta le necessità di pianificare uno scenario di medio-lungo termine in un più ampio processo di rigenerazione urbana per conciliare obiettivi diversi (economici ed ecosistemici). Il protocollo del 2022 appare poco trasparente in questo senso, essendo mancata la condivisione degli intenti con la cittadinanza locale. In terzo luogo, la prospettiva di governo del territorio offerta dal libro evidenzia la necessità di avviare un confronto che coinvolga l'Arsenale ed il suo contesto, anch'esso da rigenerare. Si tratta di ripensare altri vuoti urbani, come la caserma dei sommergibilisti che oggi versa in un'insostenibile situazione di degrado, e l'accessibilità, per garantire un accesso pubblico all'Arsenale con un nuovo attraversamento pedonale, rendendo così sostanzialmente inutile alcune vie di transito dei vaporetto, dannose per il fragile ecosistema lagunare. Infine, il libro offre spunti tanto innovativi quanto necessari a livello di progettazione urbanistica e architettonica fornita dal lavoro svolto in simbiosi tra l'Università Iuav di Venezia e l'Ecole Nationale Supérieure d'Architecture Paris – Val de Seine.

## Patrimonio

Chiara Devoti

Il recente inserimento di una serie di attestazioni di Shakespeare, compresa la sua firma – peraltro assai rara – nella lista del Patrimonio dell'umanità da parte dell'Unesco (2018) fa riflettere su di un sistematico processo di allargamento e parallelo approfondimento del concetto di patrimonio, da una dimensione in origine radicalmente 'materiale' a una sempre più estesa e 'culturale'.

Come noto, il termine patrimonio, profondamente radicato nell'ambito delle lingue romanze (francese *patrimoine*), e appoggiato ai concetti patriarcale (*pater*) e morale (*munus* ossia dovere), conosce l'impiego di un lemma assai diverso nel contesto anglofono. Quivi l'espressione che designa il medesimo concetto è *heritage*, derivato invece da *hereditas*, la cui matrice è quell'*heredium*, ossia l'appezzamento minimo che secondo la tradizione lo stesso Romolo avrebbe assegnato a ciascuno dei suoi compagni all'atto della fondazione di Roma e che poi diventerà la minima dotazione coloniarica. Quindi un patrimonio che è da un lato la sostanza del padre e dall'altra un'eredità che, nata come prima dotazione per la sussistenza della famiglia, ne diventa il lascito. Difficile scegliere quale dei due termini possa essere più evocativo, soprattutto se ricordiamo la bella locuzione ciceroniana "*patrimonium paterni nominis*" che indica l'eredità della gloria paterna, impiegando il lemma *patrimonium* e non quello di *heredium*. Appare quindi evidente come entrambi i termini si ammantino di un doppio significato: quello del *valore*, poiché considerando sia i beni che fanno la fortuna della famiglia, sia la trasmissione di questi alle generazioni future, di fatto si riassume il concetto perenne della ricchezza (*abundantiam, copia, ubertas*, che rimanda a sua volta all'idea del suolo

ubertoso, ossia produttivo). Quest'ultima annotazione, l'ubertosità come possibilità di produrre altra ricchezza, apre a un'ulteriore considerazione: la capacità del patrimonio di generare a sua volta altro patrimonio, di sostenere con la propria natura copiosa altra copiosità, una declinazione che si sta facendo cogente nel contesto attuale, dove la 'domanda di patrimonio', detta in altri termini la richiesta crescente di fruizione del patrimonio, si associa alla 'domanda di paesaggio', saturando le città d'arte, ma anche il territorio – in particolare il nostro italiano ed europeo, ad altissima densità di segni tangibili del patrimonio culturale – di visitatori assetati di immagini e di immersione in questa ricchezza e, al contempo, in questa eredità. Fruizione, quindi, di un patrimonio tangibile, ma anche in larga misura intangibile, nel quale persistono non soltanto i 'monumenti' nell'accezione più alta e ormai stabilmente riconosciuta, ma anche quei beni per lungo tempo considerati 'minori' e ormai largamente ricondotti alla categoria ben più evocativa del 'patrimonio diffuso'. Quest'ultimo un patrimonio di impressionante vastità il cui valore risiede nel rappresentare la risposta tangibile e consapevole alla natura dei luoghi, e che sempre più apprezziamo, financo ricerchiamo, quale attestazione di quella capacità squisitamente umana, se necessario, di vivere in stretta connessione con il territorio, così come di costruire sottovoce un paesaggio di duratura identità.

Senza giungere a certe derive proprie della cultura d'oltralpe – come il concetto di un patrimonio pervasivo, il *tout patrimoine*, con il rischio concreto di uno svilimento viceversa di quelle che restano delle eccellenze assolute nel contesto di un affermato valore complessivo – l'allargamento progressivo e

sistematico del concetto può forse indurre a una riflessione regressiva: la nozione di patrimonio è connaturata al nostro sguardo sul mondo?

Se ci limitiamo anche solo al nostro contesto nazionale la risposta è rappresentata da una 'lunga marcia' che, in un processo di *reductio ad unitatem*, muove da quelle "cose di interesse storico, archeologico, artistico, paesistico, archivistico" che caratterizzavano le leggi fondative del 1939 per giungere alla folgorante scelta della Commissione Franceschini (istituita nel 1964) di parlare di *Beni culturali* (di fatto evitando di scendere nell'agone tra la scelta francese del termine *patrimoine* e viceversa quella inglese di *heritage*, peraltro adottata dall'Unesco). "Beni" al plurale e "culturali" come superamento di ogni logica strettamente connessa a un singolo settore dell'umano ingegno o alla dimensione semplicemente paesaggistica (all'epoca paesistica), architettonica o artistica. Da qui al concetto di patrimonio come espressione lata che riconduce alla nozione di ricchezza e alla sua diffusione sul territorio, nel richiamato concetto del "patrimonio diffuso" il passo si fa evidentemente più semplice, anche se vale ancora il richiamo dei grandi esponenti della cultura della conservazione che i termini non vadano mai usati con leggerezza e soprattutto mai abusati, pena la perdita del valore del concetto che a questi si lega e, per estensione, del nostro profondo rapporto con l'"oggetto" che quel termine indica.

Forse allora il patrimonio resta un concetto alto, difficile da tradurre in parole, ma del quale percepiamo profondamente il senso: anche lui, come noi – avrebbe detto il "barbaro non privo d'ingegno" da cui siamo partiti – "è fatto della stessa sostanza dei sogni" e altrettanto irrinunciabile. ■

## Cambiamenti climatici

Francesco Musco

Il *global change* e in particolare la variabilità del sistema climatico globale è annunciato da almeno mezzo secolo: nel 2022 ricorrono infatti i cinquant'anni dalla pubblicazione del Rapporto del Club di Roma *Limits to Growth* e i trent'anni dall'introduzione dei principi dell'Agenda 21 Locale. Le limitate capacità del sistema Terra di assorbire emissioni di carbonio in eccesso è alla base dei cambiamenti epocali e degli eventi meteo-climatici estremi che si stanno manifestando in maniera sempre più evidente in qualsiasi angolo del Pianeta.

Le politiche per il clima di fatto possono essere sviluppate secondo le direttrici di mitigazione e di adattamento con ricadute dirette diverse se parliamo del rapporto con le città e con l'ambiente urbano in generale. Nel caso della mitigazione le azioni intervengono in primo luogo sulla riduzione alla fonte delle emissioni di anidride carbonica soprattutto tramite azioni di efficienza energetica dello stock del patrimonio costruito; nel caso dell'adattamento si interviene soprattutto alla scala locale valutando specificatamente gli impatti attesi e gli interventi attuabili per ridurre le conseguenze degli eventi estremi soprattutto connessi all'acqua e al calore. In entrambe le prospettive appaiono rilevanti le interazioni possibili con l'urbanistica e gli strumenti di pianificazione.

La consapevolezza che le sole politiche di mitigazione siano esse attuate con la riduzione alla fonte delle emissioni climateranti, che con sistemi di compensazione naturali o tecnologici di abbattimento dell'anidride carbonica in eccesso non fosse più sufficiente, ha di fatto spostato l'attenzione all'urgenza di azioni di adattamento. Ma per accettare il rapporto tra le città e i cambiamenti climatici come interfaccia privilegiata dell'urbanistica e come contributo

all'adattamento, c'è voluto un decennio di dibattiti e soprattutto di negazioni.

Dopotutto il linguaggio delle scienze del clima è molto diverso da quello dell'urbanistica e della pianificazione del territorio e le informazioni derivanti dalla modellistica climatica sono spesso poco impiegabili nei piani e nei processi di governo del territorio. Le più recenti applicazioni alla pianificazione territoriale di tecniche avanzate di *gis* hanno permesso di iniziare a produrre quei quadri conoscitivi avanzati dinamici e multiscalari che potessero dialogare con la modellistica climatica ma che, al contempo, potessero offrire quel quadro informativo spaziale che qualsiasi strumento di pianificazione richiedeva per potere essere attuato e monitorato nella sua efficacia.

L'attenzione più recente verso le città è dovuta soprattutto agli enti locali, nelle loro plurime articolazioni incluse le reti associative nazionali ed europee: il contrasto ai cambiamenti climatici, soprattutto alle forme di estremizzazione dei fenomeni meteo-climatici estremi, deve trovare un fondamentale alleato in tutti gli strumenti di governo del territorio, sia negli strumenti urbanistici in senso stretto di livello comunale e di area vasta (inclusa tutta la pianificazione regionale), che negli strumenti di natura settoriale che abbiano comunque una diretta connessione con l'organizzazione spaziale di funzioni e relazioni sul territorio.

Lo stesso IPCC *International Panel for Climate Change* ha sottolineato, per la prima volta in maniera esplicita e ripetuta, nell'ultimo rapporto del 2022, il ruolo chiave della pianificazione urbana sostenibile nell'adattamento, considerando anche la progettazione delle infrastrutture, compresa la dimensione tecnologica che riguarda tetti e facciate verdi,

infrastrutture verdi che operino come rete integrata di parchi e spazi aperti, una gestione puntuale delle foreste urbane e delle zone umide, l'integrazione dell'agricoltura urbana nella gestione e nella programmazione delle funzioni all'interno della città e la progettazione sensibile alle risorse idriche possono apportare benefici sia in termini di mitigazione che di adattamento agli insediamenti. Queste opzioni possono anche ridurre i rischi di inondazione, la pressione sui sistemi fognari fognature urbane, gli effetti dell'isola di calore urbana (*urban heat island*) e possono apportare benefici alla salute grazie alla riduzione dell'inquinamento atmosferico. Non va però trascurato che alcune scelte di pianificazione come, ad esempio, l'aumento della densità urbana per ridurre la domanda di spostamenti, potrebbero, di contro, comportare un'elevata vulnerabilità alle ondate di calore e alle inondazioni.

Negli ultimi anni le sperimentazioni per il disegno di piani di adattamento a tutte le scale sono state numerose, sia con il sostegno della Commissione europea, sia con iniziative sostenute direttamente dagli enti locali. Non va però sottaciuto che l'efficacia di strumenti volontari per l'adattamento locale, autonomi dal sistema di pianificazione cogente (pensiamo solo all'esperienza del Patto dei Sindaci), sono sicuramente serviti a garantire processi di innovazione e ad avviare riflessioni, al contempo l'efficacia e la misurabilità delle azioni è stata spesso limitata dove è mancato un aggancio agli strumenti ordinari.

Infine, non va sottaciuto che anche se si attueranno ampi sforzi di mitigazione a livello globale, con il taglio effettivo delle emissioni di anidride carbonica, ci sarà un grande bisogno di risorse finanziarie, tecniche e progettuali per disegnare l'adattamento. ■

## Autori

**Chiara Agnoletti**

Irpel, Vicepresidente Inu Toscana

**Francesco Alberti**DIDA/Università di Firenze,  
Presidente Inu Toscana**Pietro Alessandrini**

ISTAO

**Elena Andreoni**

Inu Lazio

**Giorgia Arillotta**

Architetto

**Chiara Barattucci**Professore a contratto DASTU/  
Politecnico di Milano**Massimo Bardea**

Animatore Gal Valtellina

**Mauro Berta**

DAD/Politecnico di Torino

**Giampiero Bruno**

SOGES SpA

**Federico Camerin**Ricercatore Margarita Salas/  
Universidad UVA de Valladolid-  
Univesidad UPM de Madrid-GIAU+S**Luca Caneparo**

DAD/Politecnico di Torino

**Domenico Cecchini**

Presidente Inu Lazio

**Christina Conti**

DPIA/Università degli Studi di Udine

**Gigi Cristoforetti**Direttore di Fondazione della Danza/  
Aterballetto**Romina D'Ascanio**Inu Lazio, Dipartimento di  
Architettura/Università Roma Tre**Cristian Dallere**Istituto di Architettura Montana IAM  
- DAD/Politecnico di Torino**Marco Dal Monego**Resp. Comunicazione Gal Venezia  
Orientale**Chiara Devoti**Direttrice Scuola di Specializzazione  
in Beni Architettonici e del  
Paesaggio/Politecnico di Torino**Annalisa Di Cristofaro**Ufficio Speciale per la Ricostruzione  
dei Comuni del Cratere/Ordine degli  
Ingegneri della Provincia dell'Aquila**Luana Di Lodovico**Ingegnere, PhD, responsabile  
Laboratorio Inu Giovani**Isabelle Dickie Pont**Responsabile Cooperazione Gal  
Othe Armance**Roberto Dini**Istituto di Architettura Montana IAM  
- DAD/Politecnico di Torino**Pietro Elisei**

Presidente ISOCARP

**Matteo Faccin**Borsista di ricerca Università luav di  
Venezia**Fiorenzo Ferlaino**

IRES Piemonte

**Francesco Finotto**

PROTECO Engineering

**Beatrice Gava**Borsista di ricerca Università luav di  
Venezia**Carolina Giaimo**Direttrice UI, DIST/Politecnico di  
Torino**Stefano Giovenali**Ingegnere, Presidente Associazione  
Italiana per l'Ingegneria del Traffico e  
dei Trasporti, Sezione Lazio**Michele Grimaldi**Dipartimento Ingegneria Civile/  
Università di Salerno**Antonella Guerriero**Supporto attività di cooperazione  
Gal Partenio**Markus Hedorfer**

Presidente Assurb, Pianificatore

**Daniele Iacovone**

Architetto, Membro del Cdr Inu Lazio

**Luigi La Riccia**Responsabile Redazione UI Piemonte  
e VdA, DIST/Politecnico di Torino**Giampiero Lombardini**Presidente INU Liguria, DAD/  
Università di Genova**Enrico Lorusso**Avvocato amministrativista, Membro  
Cdr Inu Lazio**Gianluca Macchi**

Direttore Gal Valtellina

**Elettra Malossi**Dirigente Servizio  
Approvvigionamenti, Patrimonio,  
Logistica e Sicurezza/Regione Emilia-  
Romagna**Sebastiano Marconcini**Dipartimento ABC/Politecnico  
di Milano, Fondazione Fratelli  
Confalonieri**Maria Francesca Merloni**UNESCO Goodwill Ambassador for  
Creative Cities**Gianpaolo Messina**

Architetto, Membro del Cdr Inu Lazio

**Daniel Modigliani**

Inu Lazio

**Francesco Musco**

Università luav di Venezia

**Giovanni Ottaviano**Assegnista di ricerca e professore a  
contratto, DiBT/Università degli studi  
del Molise**Anna Palazzi**Responsabile Politiche Welfare  
Abitativo/Regione Piemonte**Pasquale Panebianco**

Inu Giovani Puglia

**Giancarlo Pegoraro**

Direttore GAL Venezia Orientale

**Aldo Perotti**

Ingegnere, Funzionario pubblico

**Lorenzo Pietropaolo**

DICAR/Politecnico di Bari

**Laura Pogliani**Inu Lombardia, DASTU/Politecnico di  
Milano**Rosaria Revellini**Dipartimento Culture del progetto/  
Università luav di Venezia**Maurizio Reveruzzi**

Coordinatore Gal Partenio

**Patrizia Ricci**

Inu Lazio

**Roberto Ripamonti**Architetto, Inu Piemonte e Valle  
d'Aosta**Francesca Silvia Rota**Dipartimento "Cognetti De Martiis"/  
Università di Torino**Silvia Saccomani**Responsabile Redazione UI Piemonte  
e VdA, già DIST/Politecnico di Torino**Vittorio Salmoni**

Vicedirettore UI, architetto

**Ornella Segnalini**Assessora ai Lavori Pubblici e alle  
Infrastrutture/Roma Capitale**Clara Spini**

Incaricata dei progetti Gal Valtellina

**Michele Talia**Presidente nazionale Inu, già SAAD/  
Università di Camerino**Valentina Talu**

Tamalacà Srl

**Marco Tamburini**

Architetto, Vicepresidente Inu Lazio

**Aldo Tarquini**Già dirigente dell'Urbanistica/  
Comune di Terni, già Presidente Inu  
Umbria**Valeria Tatano**Dipartimento Culture del progetto/  
Università luav di Venezia**Carla Tedesco**Già Assessore Urbanistica e Politiche  
del Territorio Comune Bari, Università  
luav di Venezia**Matteo Tempestini**Istituto di Architettura Montana IAM  
- DAD/Politecnico di Torino**Giulia Tola**

Tamalacà Srl

## Autori

**Salvatore Tosi**

Direttore Gal Mertopoli est

**Eligio Troisi**

Coordinatore Gal Colline Salernitane

**Rita Vecchiattini**

DAD/Università di Genova

**Ignazio Vinci**

Redazione nazionale UI, DARCH/  
Università degli Studi di Palermo

**Paolo Viola**

Ingegnere, Progetto di ampliamento  
del porto di Civitanova Marche e di  
rigenerazione delle aree retroportuali

**Angioletta Voghera**

DIST/Politecnico di Torino

## Luoghi

Aosta

Bari

Civitanova Marche (MC)

Colline Salernitane

Genova

Firenze

Milano

Palermo

Piemonte

Puglia

Roma

Terni

Valle d'Aosta

Valtellina

Verbania (VCO)

Venezia

Venezia Orientale



## BAGNANTI

Gosia Turzeniecka

Sono tutti rilassati in vacanza in spiaggia

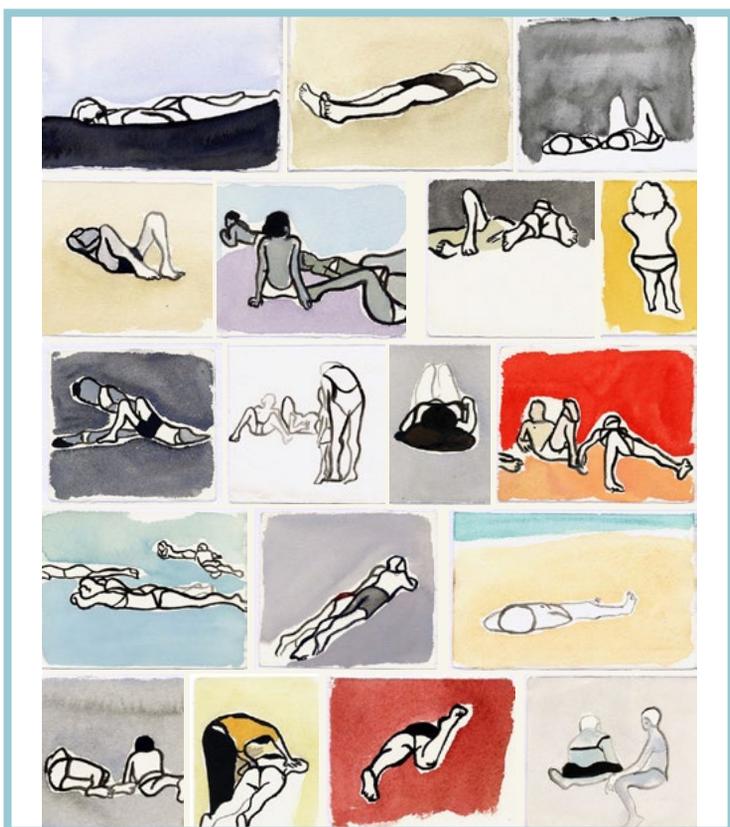
I corpi grassi e magri

I colori e la luce e i contrasti

La figura perfetta in tutte le sue vesti

In movimento o semplicemente in posa

Io li ritraggo così, come li vedo.



*Gosia Turzeniecka nasce a Opoczno (Polonia). Dopo aver conseguito la maturità artistica a Łódź, si stabilisce in Italia dove si diploma all'Accademia Albertina di Belle Arti di Torino, specializzandosi nella tecnica ad acquerello e china su carta. Fa parte del circuito artistico torinese rappresentato dalla galleria 41artecontemporanea. Partecipa alle più importanti fiere d'arte e a diverse gallerie in Europa, entrando in prestigiose collezioni private di arte contemporanea. La sua capacità nel cogliere e sintetizzare con immediatezza elementi della vita quotidiana e della natura la porta a partecipare ad eventi performativi e a collaborare con il mondo del teatro, danza e musica. Tiene workshop e laboratori di pittura incentrandosi sulla tecnica della pittura dal vivo. Partecipa a diverse residenze artistiche, tra cui Casa Casorati a Pavarolo. Per l'editore Einaudi illustra le copertine di testi letterari.*

[www.gosiaturzeniecka.com](http://www.gosiaturzeniecka.com)

