

05.

Pierluigi Properzi, Simone Ombuen

Le nuove geografie dello sperimentalismo democratico

Il polesine, da “area tangente lo sviluppo” a laboratorio per comunità inclusive

Francesco Musco*, Denis Maragno**, Giovanni Litt*** e Giorgia Businaro****

Introduzione

Il territorio del Polesine – corrispondente alla Provincia di Rovigo, nel Veneto Meridionale – è caratterizzato da condizioni di relativa marginalità rispetto alle aree centrali della regione e da cronica arretratezza dal punto di vista economico, sociale e culturale. Il Basso Veneto è un territorio da sempre escluso dai maggiori processi di modernizzazione, tanto da essere definito “area tangente lo sviluppo” (Scalco L. Storia Economica del Polesine, Minelliana Ed., Rovigo, 2004) e per lungo tempo “area depressa”, che necessita di significativi interventi del Governo centrale. La Zona Economica Speciale (ZES) per il Medio e Alto Polesine, è oggi all’attenzione del competente Ministero.

Il differente sviluppo dell’area Sud del Veneto è evidente sul piano economico, ma ancor più sul piano dell’innovazione sociale. In questi territori si assiste ad un appiattimento su modelli e pratiche tradizionali, limitate al rispetto delle indicazioni di legge, ad esempio dal punto di vista della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Con il progetto “LUCI – Laboratori Urbani per Comunità Inclusive” (d’ora in poi anche denominato LUCI) (<https://urbanlabluci.it/>), promosso da una ricca rete di Enti del Terzo Settore e sviluppato in partnership con diverse amministrazioni comunali delle Province di Rovigo e Venezia, si sono generate, tramite

patti collaborativi orizzontali, azioni di politica locale che, grazie al coinvolgimento diretto dei cittadini, possono contribuire a far fronte alle sempre più stringenti limitazioni dei bilanci pubblici e a riallacciare un rapporto virtuoso tra Pubblica Amministrazione e cittadinanza in un’ottica di co-programmazione, coprogettazione, in applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Lo stesso processo collaborativo è stato utile a validare i dati scientifici relativi agli impatti dei cambiamenti climatici con le percezioni degli abitanti. Ciò ha consentito di favorire una presa di coscienza collettiva del mondo politico, amministrativo, economico e della cittadinanza sull’urgenza di agire per l’adattamento delle comunità e dei territori agli effetti dei cambiamenti climatici: proprio questi richiedono un differente approccio e un rafforzato coinvolgimento delle comunità quali soggetti direttamente interessati in particolare nei contesti urbani.

Il progetto ha sviluppato azioni concrete e proposte di politiche pubbliche, come lo sviluppo di un’apposita Strategia di Area Vasta elaborata con il coinvolgimento attivo di tutti gli attori locali per la pianificazione di territori più resilienti e *climate-proof*, un “Regolamento per la partecipazione nel governo e nella cura dei Beni Comuni”; un’“Agenda del territorio” per supportare le Amministrazioni Locali nel percorso di attivazione delle comunità, di coprogettazione e nella stipula di patti di collaborazione per la gestione dei beni comuni.

L’incremento delle conoscenze su questi temi è stato supportato da specifici percorsi formativi dedicati ad amministratori pubblici, tecnici e liberi professionisti relativamente al tema della progettazione collettiva, del *design for all*, del *climate-proof planning*.

Il progetto LUCI, con casi applicativi e produzioni teoriche, dimostra la necessità di un



Figura 1 – Il web-tool sviluppata dall’Università Iuav di Venezia – Planning & Climate Change LAB per la mappatura partecipata dei Beni Comuni del Polesine

coinvolgimento attivo e ampio nelle decisioni pubbliche al fine di far emergere, una volta di più, l’importanza della collaborazione, in una società contemporanea che si trova di fronte alla sfida di cercare soluzioni a varie problematiche – sociali, ambientali ed economiche – in modo articolato, trasversale e aperto, creando alleanze di volta in volta differenti con i diversi attori delle comunità.

Obiettivi del progetto “LUCI – Laboratori Urbani per Comunità Inclusive”

“LUCI – Laboratori Urbani per Comunità Inclusive” mira a dimostrare come progetti puntuali su Beni Comuni urbani possano diventare, se messi a sistema, il motore di processi di rigenerazione urbana e sociale generati dal basso, a partire dalle percezioni, dalle esigenze e dalle proposte dei cittadini. Per questo motivo esso ha voluto codificare un metodo di lavoro e fornire a decisori politici e tecnici delle linee guida per avvicinare gli Enti Locali all’adozione di strumenti amministrativi volti a favorire la collaborazione tra cittadini e amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni.

Traendo ispirazione da due *Sustainable Development Goals* “Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili” (SDG #11) e “Promuovere azioni, a tutti i livelli, per combattere gli effetti del cambiamento climatico” (SDG #13), LUCI ha voluto, da un lato, promuovere presso cittadini e amministrazioni la cultura e la pratica della partecipazione civica alle decisioni

in materia di governo del territorio e la cura condivisa dei Beni Comuni urbani e, dall’altro, sviluppare in modo partecipativo una strategia di area vasta per l’adattamento delle comunità ai cambiamenti climatici.

I Beni Comuni, in questo contesto, sono visti come *driver* per la rigenerazione urbana e sociale delle città per il perseguimento di adeguati livelli di benessere.

Metodo e sviluppo del progetto

Partendo dal presupposto che i Patti di Collaborazione, e dunque progetti di cura e gestione collaborativa di Beni Comuni e spazi pubblici, debbano necessariamente essere basati su un rapporto paritario tra amministrazione e cittadini, garantendo una reale condivisione nell’amministrazione della cosa pubblica e nella gestione del territorio, il progetto ha voluto approfondire l’importanza di indagare opinioni, percezioni e conoscenze di cittadini e *city users* al fine di integrare i classici quadri conoscitivi a disposizione di pianificatori e decisori politici.

LUCI ha definito un approccio modulato su tre target principali – decisori politici, tecnici, cittadini – che potesse avviare un confronto paritario sulla città e su una serie di interventi puntuali ritenuti prioritari per innescare fenomeni di rigenerazione di porzioni importanti del contesto urbano, prendendo avvio, appunto, dalle proposte di abitanti e *city users*. Il progetto è riassumibile in tre macro-fasi:

1. sensibilizzazione dei decisori politici, avvenuta con incontri pubblici e privati;
2. formazione e aggiornamento di tecnici e

pianificatori due cicli formativi per un totale di dieci incontri;

3. coinvolgimento degli *stakeholders* e cooperazione con i cittadini.

Il metodo di lavoro si avvale di strumenti – percorsi formativi, mappatura delle pratiche di cura esistenti, censimento dei Beni Comuni, indagini on line e off line riguardo le percezioni degli abitanti, Linee Guida per i Comuni – facilmente esportabili e adattabili a contesti di diversa tipologia e dimensione demografica e territoriale.

Il metodo di lavoro proposto si concretizza in cinque fasi operative:

1. mappatura di esperienze e pratiche di cura e gestione collettiva di beni comuni;
2. censimento e mappatura dei beni comuni urbani;
3. raccolta e sistematizzazione delle percezioni e delle opinioni di abitanti e *city users*;
4. localizzazione e ponderazione delle proposte di miglioramento avanzate dai cittadini;
5. classificazione delle proposte stesse in ambiti di intervento.

Questa base di conoscenze, generata dai contributi volontari dei fruitori degli spazi urbani, risulta propedeutica alla definizione di programmi di intervento basati in via prioritaria sul confronto e sulla collaborazione paritaria tra ente pubblico e cittadini. Allo stesso tempo, il medesimo approccio collaborativo, flessibile e dinamico, basato sulla centralità dei Beni Comuni è stato adattato al fine di sostenere e agevolare politiche locali di più ampio respiro, integrando il contributo di tutti gli attori in gioco, dai cosiddetti “portatori di interessi” a quei soggetti i cui interessi possono essere latenti, non ancora esplicitati o, addirittura, non ancora percepiti.

Partendo dall’identificazione di quali siano i luoghi, gli spazi urbani, gli edifici ritenuti ‘Beni Comuni’ dai cittadini, ne sono stati indagati punti di forza e di debolezza, opportunità e criticità, arricchendo i quadri conoscitivi ordinari con le indicazioni raccolte attraverso momenti di incontro e confronto, workshop, passeggiate urbane, *web-tool* (Figura 1) alla portata di tutti. Tutto questo per consentire ai decisori tecnici e politici di ideare interventi volti a migliorare le condizioni dei beni e dei luoghi di interesse collettivo con interventi puntuali che, se messi a sistema, possono generare importanti ricadute sull’intero contesto urbano.

Ma la rigenerazione di spazi urbani non è solo un’operazione fisica su un determinato luo-

go: un Bene Comune, per vivere ed esplicitare la sua azione sociale, ha bisogno di azioni di cura, gestione e valorizzazione che possono donare valore aggiunto per la comunità locale solo se realizzate in un contesto di collaborazione tra istituzioni e cittadini, in forma singola e associata. Ecco perché, nell'ambito del progetto LUCI, si è ritenuto utile proporre delle Linee Guida per accompagnare amministratori, tecnici e cittadini in un percorso di condivisione che possa portare all'adozione del "Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e Amministrazioni per la cura, la rigenerazione e la gestione condivisa dei beni comuni urbani" fondando su basi paritarie un nuovo rapporto con la cittadinanza, i comitati, le associazioni presenti sul territorio.

A tal fine lo studio propone sei fasi, codificate nelle Linee Guida descritte alla fine del quinto capitolo:

1. ricognizione dei portatori di interessi;
2. ricognizione/censimento/mappatura dei Beni Comuni locali;
3. istituzione del Tavolo di Lavoro;
4. approvazione del Regolamento in Consiglio Comunale;
5. comunicazione e partecipazione;
6. sperimentazione e reindirizzamento.

Un percorso ciclico e dinamico, caratterizzato da continui innesti, aperto e mai definitivo in quanto arricchito da nuovi contributi e plasmato in base alle esigenze, attitudini, capacità e sensibilità della comunità che dovrà tradurlo in azioni concrete.

Questo metodo di lavoro è stato sperimentato e testato nella piccola realtà urbana di Rovigo grazie a "LUCI – Laboratori Urbani per Comunità Inclusive", volendo dimostrare come sia possibile ideare programmi di rigenerazione urbana partendo dalle percezioni e dai desideri dei cittadini in relazione ai Beni Comuni. Il progetto ha anche voluto intensificare la coscienza e la conoscenza sul tema dei cambiamenti climatici sfruttando momenti di partecipazione per indirizzare le scelte delle Amministrazioni Comunali con elementi di adattamento.

Gli esiti della mappatura dei Beni Comuni mostrata in precedenza, anche grazie alla crescente sensibilità e conoscenza del tema del mutamento del clima, ha, infatti, rilevato una forte attitudine da parte dei cittadini a voler agire in contrasto ai cambiamenti climatici anche come protezione e tutela di alcuni Beni Comuni.

Grazie al progetto è stata sviluppata un'apposita Strategia di Area Vasta verso territori più resilienti e *climate-proof*; questa è stata elabo-

rata con il coinvolgimento attivo degli attori locali in un processo affiancato da specifici percorsi formativi dedicati ad amministratori pubblici, tecnici e liberi professionisti.

Per il territorio in oggetto sono stati selezionati, attraverso un processo decisionale partecipativo volto ad indagare le priorità dei cittadini, due impatti principali: l'*Urban Heat Island* e il *Run-off*.

Gli impatti del cambiamento climatico si traducono nella minaccia – o nelle minacce – avvertite in uno specifico territorio, esito della relazione tra clima, caratteristiche morfologiche del tessuto urbano e funzioni urbane. È per questo motivo che le azioni di adattamento devono essere specificamente studiate per un determinato territorio in base agli impatti, siano essi *shock* – intesi come quegli eventi singoli, differenziati per territorio, sporadici, che affliggono in maniera più pensante ed emergenziale il territorio (ad esempio un grossa tromba d'aria, un attentato terroristico, un terremoto, ecc.) – o *stress* – condizioni stabilizzate in quello specifico territorio (allagamenti urbani, ondate di calore, vento forte, ecc.).

Nel proprio rapporto del 2014, l'IPCC utilizza il termine "impatto" principalmente in riferimento agli effetti sui sistemi naturali e umani causati da eventi climatici e meteorologici estremi. Ciò valuta, quindi, le conseguenze che il mutamento climatico ha sulla salute, sui mezzi di sussistenza, sugli ecosistemi, sulle economie, sulle società, sui servizi e sulle infrastrutture.

La variabile climatica si differenzia conseguentemente alla disposizione geografica del territorio oggetto di studio, della sua altitudine e vicinanza col mare. L'impatto climatico urbano è esito delle variabili *hazard* (inteso come il potenziale verificarsi di un evento fisico che può causare la perdita di vite umane, lesioni o altri effetti sulla salute, nonché danni e perdita di proprietà, infrastrutture, mezzi di sussistenza, prestazione di servizi, ecosistemi e risorse ambientali) e città – quest'ultimo determinato dalla forma urbana, dai materiali, dai servizi ecosistemici presenti e dalle variabili socio-economiche. Impatti possibili sono, ad esempio, aumento delle temperature, aumento della temperatura media dell'acqua, vento intenso, desertificazione, allagamenti, scioglimento dei ghiacciai, ecc.

L'analisi effettuata dal Planning & Climate Change Lab dell'Università Iuav di Venezia (<http://www.planningclimatechange.org>) ha portato alla definizione:

1. del Vegetation Health Index – l'intensità della siccità e la sua estensione spaziale (Bento et al. 2018; Cunha et al. 2019; Tripathi et al. 2013) calcolato utilizzando

immagini satellitari Landsat 8 e basandosi sulla risposta della vegetazione, sia forestale che agricola, riferita a stress di natura termica o a variazioni di umidità nel suolo.

2. della stima del run-off superficiale, con un modello di simulazione della dinamica 'afflussi-deflussi' (Ungaro et al. 2014; Pistocchi 2017) grazie a un apposito modello statistico – sviluppato in ambiente GIS – capace di clusterizzare le dinamiche di deflusso superficiale nelle diverse categorie di uso del suolo (agricolo; urbano residenziale e industriale; boschivo; umido e semi-naturale) mediante l'utilizzo delle funzioni di direzione (FlowDir) ed accumulo (FlowAcc) calcolate a scala di bacino idrogeologico.

Per adattare un territorio al cambiamento climatico, quindi, oltre a identificare gli *hazard* e i potenziali impatti per una specifica area, è necessario saper indagare e comprendere quali zone risultino essere meno resilienti all'impatto, al fine di costruire e indirizzare le misure appropriate a diminuirne la vulnerabilità.

Conclusioni

Il processo attivato dal progetto LUCI e descritto sino ad ora ha portato: 1) alla mappatura del Beni Comuni nel Polesine; 2) alla valutazione della vulnerabilità per quanto riguarda le ondate di calore e l'allagamento urbano; 3) alla percezione dei cittadini e le indicazioni sulle strategie da adottare per il territorio in esame con una particolare attenzione per le strategie per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Si proporrà in futuro un metodo per sovrapporre i Beni Comuni mappati con la vulnerabilità, per definire l'esposizione al rischio che questi Beni hanno. Assumendo l'esposizione come la presenza di persone, beni vitali, specie o ecosistemi, servizi ecosistemici, servizi e risorse, infrastrutture, beni economici, sociali o culturali in luoghi e ambienti che potrebbero essere lesi, è stato scelto, per gli impatti selezionati come prioritari – *Urban Heat Island* e *Urban run-off* –, di sovrapporre la presenza di questa vulnerabilità con i Beni Comuni sul territorio. Si farà questo poiché il rischio deriva dall'interazione della vulnerabilità del sistema interessato, dalla sua esposizione nel tempo al pericolo, nonché dal pericolo climatico e dalla probabilità del suo verificarsi.

La difesa dei Beni Comuni e la loro presa in carico da parte degli stakeholders tramite Patti di Collaborazione potrà così essere indirizzata verso quelle aree che più si è verificato essere esposte ai cambiamenti climatici.

Dunque, seguendo il metodo indicato da

LUCI, le Amministrazioni Comunali coinvolte potranno dare vita a delle trasformazioni urbane specifiche che tengano insieme tutte le variabili indicate (localizzazione dei Beni Comuni, vulnerabilità agli impatti considerati ed esposizione) permettendo alle amministrazioni coinvolte di progettare spazi urbani capaci sia di rispondere all'esigenza di adattamento ai cambiamenti climatici, così come di coinvolgere i cittadini attivando pratiche di cura condivisa dei Beni Comuni come indicato dall'apposito Regolamento prodotto. In virtù della sua natura dinamica e mutevole, il rapporto di cooperazione tra Comuni e cittadini per la cura e la gestione dei Beni Comuni, concretizzato in Patti di Collaborazione, si presta ad ulteriori ricerche volte a valutare e stimare gli impatti sociali e territoriali generati dalla messa in rete di molteplici interventi puntuali. È, questo, unitamente all'approfondimento di tecniche e metodologie per l'integrazione delle percezioni dei cittadini nella strutturazione dei tradizionali strumenti urbanistici, un filone di ricerca che si è arricchito, negli ultimi mesi, di inedite sfumature, determinate dalla sperimentazione di condizioni di isolamento personale e di blocco di molti settori – produttivo, commerciale, sociale, culturale, scolastico, ecc –, dovute alla diffusione mondiale del virus Covid19. Come evolveranno i nuclei urbani per far fronte al contenimento di epidemie di diversa natura? Come si adegneranno i servizi pubblici alle nuove esigenze di distanziamento e come si coniugheranno con le esigenze dei cittadini? Come cambierà la percezione e l'uso dello spazio pubblico in città? Come questo ingloberà sempre di più l'adattamento ai cambiamenti climatici? Si tratta di scenari inediti, che aprono a studi e sperimentazioni che potranno cambiare il volto delle nostre città e le abitudini quotidiane di miliardi di persone nel mondo. In questo contesto è auspicabile che i Beni Comuni e un maggior coinvolgimento della cittadinanza – di ogni fascia di età – nella definizione delle strategie e degli indirizzi, possano porsi alla base di una nuova stagione di pianificazione urbana.

Note

- * Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, francesco.musco@iuav.it
- ** Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, denis.maragno@iuav.it
- *** Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, giovanni.litt@iuav.it
- **** Dipartimento di Culture del Progetto, Università Iuav di Venezia, giorgia.businaro@gmail.com

Bibliografia

Baglione V., (2013), *Sussidiarietà orizzontale e pianificazione territoriale*. Interpretazione a partire dalla progettualità urbanistica delle Organizzazioni di Cittadinanza Territoriale, Politecnico di Torino, Tesi di Dottorato di ricerca in Ambiente e Territorio, XXV Ciclo. Tutor Prof.ssa Grazia Brunetta

Bazzu P., Talu V., (2017), *Tactical Urbanism 5 – Italia*, Tutta mia la città, Sassari

Boella G., Calafiore A., Dansero E., Pettenati G., (2017) “Dalla cartografia partecipativa al crowdmapping. Le VGI come strumento per la partecipazione e la cittadinanza attiva”, in *Semestrale di Studi e Ricerche di Geografia*, Roma – XXIX, Fascicolo 1

Boeri S., (2016), *La città scritta*, Quodlibet, Macerata

Bollini G., Laniado E., Vittadini M.R., (2018), *Valutare la rigenerazione urbana*, Regione Emilia-Romagna, Bologna

Borruso G., Mauro G. (a cura di), (2013), “Cartografia e informazione geografica “2.0 e oltre”, web-mapping, webgis”, in *Bollettino della Associazione Italiana di Cartografia*, Anno XLX, n. 147, Associazione Italiana di Cartografia, Vicenza

Bosone M., (2018), “Beni comuni e resilienza”, in *Valutare la rigenerazione urbana*, n. 2-2018, Edizioni Le Penseur, Brienza, Luglio-Dicembre

Brown G., (2013), “Public Participation GIS (PPGIS) for regional and environmental planning: reflections on a decade of empirical research”, *Journal of Urban and Regional Information Systems Association*, 25 (2)

Businaro G., *Beni Comuni urbani per una nuova alleanza tra istituzioni e cittadini*, Università Iuav di Venezia, Tesi di Laurea. Relatore prof. Francesco Musco, a.a. 2018/2019

Carelli F., (2006), *Walkscapes. Camminare come pratica estetica*, Einaudi, Torino

Cernigliano F., *Culture e tecniche della partecipazione nei processi di pianificazione urbanistica e territoriale*, Università degli Studi di Palermo, Tesi di Dottorato di ricerca in Pianificazione urbana e territoriale, XXII Ciclo, 2010. Tutor prof. Leone Nicola Giuliano

Chirulli P., “Pianificazione urbanistica e riqualificazione dell'esistente” in *Il governo del territorio tra fare e conservare*, Atti del convegno, Università degli Studi di Trento, 18-19 dicembre 2014

Donati D., (2010), “Origini, connessioni e interpretazioni”, in PACI A., DONATI D., (a cura di) *Sussidiarietà e concorrenza. Una nuova prospettiva per la gestione dei beni comuni*, Il Mulino, Bologna

Fontanari E., Piperata G., (2017), *Agenda Re-Cycle. Proposte per reinventare la città*, Il Mulino, Bologna

Fusari R., “Rigenerazione urbana, l'esperienza di Ferrara”, in *Ecoscienza*, numero 5, anno 2017

Gattullo M., (2015), “Implicazioni geografiche sulla natura dei beni comuni”, in *Bollettino della Società Geografica Italiana*, Serie XIII, vol. VIII, Roma

Governa F., (2014), *Tra geografie e politiche. Ripensare lo sviluppo locale*, Donzelli Editore, Roma

Iaione C., (2015), “La collaborazione civica per l'amministrazione, la governance e l'economia dei beni comuni”, in ARENA G., IAIONE C. (a cura di), *L'Italia della condivisione*, Carocci, Roma

La Greca M.C., *Gis analysis nella ricerca sociali quali-quantitativa*, Università degli Studi di Palermo, Tesi di Dottorato di ricerca in Sociologia, territorio e sviluppo rurale, XXIV Ciclo, 2011. Tutor prof. Trobia Alberto

Lydon M., Garcia A., (2015), *Tactical Urbanism. Short-term Actions for Long-Term Change*, Island Press, Washington

Lynch K., (2006), *L'immagine della città*, Marsilio Editori, Venezia

Magnaghi A., (2017), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino

Maragno D., (2018), *Ict, resilienza e pianificazione urbanistica*, Franco Angeli, Milano

Mazza L., (2015), *Spazio e cittadinanza. Politica e governo del territorio*, Donzelli Editore, Roma

Melis M., *Per un nuovo rapporto tra P.A. E cittadini nel governo dei beni comuni: dalla tecnologia digitale alla tecnologia istituzionale*, Università degli Studi di Cagliari, Tesi Dottorato di ricerca in Diritto dell'attività amministrativa informatizzata e della comunicazione pubblica, XXVIII Ciclo, 2015. Tutor prof. Ancora Felice

Moss T., (2014), “Spatialities of the Commons”, in *International Journal of the Commons*, Vol. 8, n. 2, Igitur Publishing, agosto

Musco F., (2009), *Rigenerazione urbana e sostenibilità*, Franco Angeli, Milano

Ostanel E., (2019), “Se la rigenerazione urbana è un processo sociale”, in Balbo M., Cancellieri A., Ostanel E., Rubini L. (a cura di) *Spazi in cerca di attori, attori in cerca di spazi*, Università IUAV di Venezia, Venezia

Ostrom E., (1990), *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge University Press, Cambridge

Rall E., Hansen R., Pauleit S., (2019), “The added value of public participation GIS (PPGIS) for urban green infrastructure planning”, in *Urban Green Infrastructure. Connecting People and Nature for Sustainable Cities*, Journal Urban Forestry & Urban Greening

Reffestin C., (1981), *Per una geografia del potere*, Unicopli, Milano

Santolini R., (2010), “Servizi ecosistemici e sostenibilità”, in *Ecoscienza*, n. 3, Bologna

Taverna E., *La riscoperta dei beni comuni: percorsi di riflessione per un rinnovamento democratico*, Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, Tesi di Laurea. Relatore prof. Ruocco Giovanni, a.a. 2011/2012

Tondoli M., Codato D., Bonati S., Pietta A., Tallone O., (2016), “Mappe e dati geografici per la co-produzione della sostenibilità”, in AA.VV. *Commons/Comune, geografie, luoghi, spazi, città*, Società di studi geografici, Memorie geografiche, Firenze

Turco A., La configuratività territoriale, bene comune, in TURCO A. (a cura di), (2014), *Paesaggio, luogo, ambiente. La configuratività territoriale come bene comune*, Unicopli, Milano

Urbani M., *La micro-rigenerazione delle città*, Tesi di Master in Istituzioni parlamentari “Mario Galizia” per consulenti d'Assemblea. Relatore prof. Giglioni Fabio, a.a. 2017/2018

Vitellio I., (2017), *Città open source. Spazio pubblico, network, innovazione sociale*, INU Edizioni, Roma

Percorsi virtuosi di uso del territorio. Il caso studio della città di Agrigento

Teresa Cilona*

Abstract

The historical period we are living leads to a serious reflection on future programmatic lines of planning. The use of classical planning is insufficient with respect to the needs of citizens. It is necessary to undertake really effective paths, to finalize the limited economic resources towards shared and useful projects – to know how to listen to the desire of citizens, especially those related to places. Our attention is turned to Agrigento city, where the almost twenty-year recourse to some attempts at participatory planning, even in strategic planning, is as appreciable as it is objectively sterile, inadequate to address issues of utmost importance. The survey we propose returns the results of a research conducted following the participation in the tables of the Strategic Plan of the city and proposes to update and improve participatory theory and practice as an innovative approach to address the unprecedented scenarios of social, cultural and political conflict.

Introduzione

Il periodo storico che stiamo vivendo, caratterizzato da grandi cambiamenti, nuove e diversificate esigenze della popolazione nelle città – in termini di fruibilità degli spazi pubblici, di mobilità, connessione, occasioni di socialità – induce ad una seria riflessione sulle future linee programmatiche della pianificazione urbana.

L'amministratore pubblico – anche quello più capace – non riesce a pianificare percorsi di sviluppo che soddisfino efficacemente i bisogni della collettività, o massimizzare i risultati attesi da un progetto di trasformazione urbana, da un'infrastruttura, da un servizio. Gestione dei trasporti pubblici, del verde attrezzato, degli impianti sportivi, ma anche della raccolta dei rifiuti, delle reti di connessione, della residenzialità. Il ricorso a metodi di pianificazione classici, al mero soddisfacimento – spesso solo teorico – di standard urbanistici, è insufficiente rispetto alle necessità dei cittadini. Di contro, se l'auspicio e necessario dinamismo nell'uso del territorio si traduce in scelte impegnative, che mutino radicalmente l'interfaccia città-cittadino, occorre essere certi di intraprendere percorsi efficaci, finalizzare le limitate risorse economiche verso progetti condivisi e utili. Non ci si può permettere di sbagliare, quindi. E tali considerazioni sono – o dovrebbero essere –

ancora più sentite dagli amministratori di tante città del Sud Italia, già gravate da uno storico uso del territorio dissennato, dalla crisi economica, dal generale sottosviluppo, dall'emigrazione intellettuale, dall'insoddisfazione dei residenti e degli utenti che avvertono un sempre maggiore *gap di vivibilità* tra la propria e altre città. Occorre, perciò, saper ascoltare e assecondare le esigenze dei cittadini, sia quelle a carattere generale, che quelle peculiari, legate ai luoghi. E su tali esigenze, con una vera e grande visione d'insieme, fondare ogni percorso di trasformazione.

La città di Agrigento, ancora nel 2020, a 54 anni dalla frana del 1966 (che sconvolse un'importante porzione del centro abitato, e non innescò alcun percorso virtuoso nell'uso del territorio), si ritrova con gravi problematiche tuttora irrisolte e, in qualche caso, mai realmente affrontate. Il ricorso ormai quasi ventennale ad alcuni tentativi di urbanistica partecipata, anche in sede di pianificazione strategica, è da ritenersi tanto apprezzabile quanto oggettivamente sterile, sostanzialmente inadeguato ad affrontare temi di massima importanza quali il rapporto tra la Valle dei Templi, la fascia costiera e la città medievale, la ricucitura con i quartieri satellite del post-frana, la ricettività turistica, i trasporti urbani, ma anche la dotazione infrastrutturale: collegamenti viari, reti idriche, impianti di depurazione, strutture sportive, spazi pubblici e aree a verde attrezzato sono sostanzialmente immutati negli ultimi 50 anni, costituendo una reale fonte di preoccupazione, di paura, di resa psicologica rispetto alla incapacità di "invertire la rotta" da parte delle amministrazioni pubbliche, a ogni livello. Questo studio restituisce gli esiti di una ricerca condotta a seguito della partecipazione ai tavoli del Piano Strategico della città di Agrigento proponendosi di aggiornare e migliorare la teoria e la pratica partecipativa quale approccio innovativo per affrontare gli inediti scenari di conflitto sociale, culturale e politico. Emerge la necessità di introdurre concetti – per nulla astratti – quali l'etica della spesa pubblica, perché se è pur vero che questi territori sono da sempre stati destinatari di enormi risorse finanziarie finalizzate, teoricamente, alla risoluzione dei gravissimi e cronici problemi dei cittadini, evidentemente sono state mal spese senza che, peraltro, nessuno sia mai stato chiamato a rispondere di tale dispendio di denaro pubblico. La declinazione in chiave agrigentina di un nuovo sperimentalismo democratico (Ombuen, 2010) – che poi sarebbe paradigmatica rispetto alle città meridionali che vedono analoghi motivi di sofferenza dei cittadini e di incapacità di affrontare temi

di sviluppo sostenibile – può e deve partire da qui: capacità di ascolto, lungimiranza, visione, senza mai perdere di vista il faro della questione morale ed un "nuovo" criterio di responsabilità contrapposto a quel criterio di assoluta irresponsabilità che ha caratterizzato l'azione pubblica a queste latitudini.

Agrigento: una esperienza di pianificazione strategica

In molte città europee, già dagli anni '80 e '90, sono state sperimentate nuove forme di pianificazione urbana, che superano gli strumenti urbanistici tradizionali – di tipo vincolistico e centrati essenzialmente sulla destinazione d'uso dei suoli (PRG, *Master plan*, ecc.) – e vengono più o meno definite con il termine di pianificazione strategica (Martinelli, 2003). Nel nostro Paese, la pianificazione strategica nel governo locale si afferma a seguito di un seminario internazionale dal titolo: *Verso politiche urbane condivise: approcci strategici alla pianificazione e gestione urbana*, organizzato nel 1995 al Politecnico di Milano. Qui, per la prima volta, si affronta una riflessione collettiva sul tema della pianificazione strategica in Italia (1). Da questo momento le esperienze di pianificazione strategica subiscono una forte accelerazione ed accanto alle città pioniere come Torino, La Spezia, Genova e Catania, si aggiungono numerose altre città tra cui Agrigento (2). Non sempre, però, i risultati attesi dall'attuazione dei Piani Strategici sono pienamente raggiunti in quanto i processi di trasformazione – di ordine economico e sociale in atto nella nostra società – hanno reso e rendono sempre più complesso il ruolo delle amministrazioni pubbliche. Queste ultime, infatti, hanno il compito di garantire la costruzione di una visione condivisa che tenga conto dell'interesse generale della comunità di riferimento, oltre a saper leggere il proprio territorio, selezionare le priorità di intervento sostenibili, indirizzare le risorse pubbliche e private verso percorsi virtuosi. Ne consegue che, nell'ambito della gestione pubblica, è indispensabile il coinvolgimento di amministratori e burocrati apicali – in quanto responsabili principali per elaborare indirizzi e formulare strategie per il futuro dei territori – insieme ad altri soggetti pubblici e privati. In questo scenario, il Piano Strategico, si configura come uno strumento capace di favorire la cooperazione degli attori locali per lo sviluppo delle città, in una prospettiva di medio-lungo periodo, al fine di individuare percorsi di pianificazione efficaci, che non siano una semplice agenda di progetti o un *libro dei sogni*, ma l'esito di azioni concrete finalizzate al vero rilancio dei territori. La

partecipazione ai tavoli di concertazione del Piano Strategico di Agrigento ha consentito di raccogliere le indicazioni dei principali soggetti istituzionali, sociali, economici e culturali della città – aventi come obiettivo precipuo il miglioramento della qualità della vita e la tutela dell'ambiente – grazie anche al coinvolgimento dei comuni limitrofi (Aragona, Favara, Porto Empedocle, Realmonte), con i quali la città agrigentina condivide diversi spazi culturali, commerciali, artigianali e mete turistiche. In primo luogo, sono stati individuati gli assi di sviluppo, in chiave non più esclusivamente locale o regionale, ma aperta all'intero contesto euromediterraneo. Aspirazione tanto legittima, quanto difficile da realizzare, poiché Agrigento, decantata da storici, studiosi e letterati, culla di nobili e antiche civiltà, è altrettanto nota come la città dell'edilizia incontrollata e dell'abusivismo, ultima nelle classifiche del 2020 sulla qualità della vita (3). L'attuale espansione urbana è frutto di un Programma di Fabbricazione del 1957(4) seguito da un PRG del 1978 che ha previsto lo sviluppo della città seguendo due direttrici, una a nord del centro urbano – con la nascita di quartieri periferici come Fontanelle, San Giusippuzzo e San Michele (nella zona industriale) – l'altra verso sud-est, dal Villaggio Mosè al mare. Tutto ciò ha attivato negli anni successivi processi di urbanizzazione frammentaria e disorganica che hanno determinato l'odierno assetto urbanistico della città o, per meglio dire, l'attuale "disordine urbanistico"(Cilona, 2007), espressione di una prassi edilizia disinvolta, illegale e impunita. Agrigento, si è sviluppata senza seguire un disegno, una forma, un modello riconoscibile. Molte sono le disfunzioni presenti sul territorio: edilizia abusiva diffusa, accentuata dalle leggi di sanatoria (1985, 1994 e 2003); attrezzature e servizi insufficienti o inesistenti; centro storico in cattivo stato di conservazione; fascia costiera occupata in buona parte dal quartiere marinaro di S. Leone – ben poco vivibile nel periodo estivo – e da alcune aree naturalistiche di grande pregio, ma in precario equilibrio; uso prevalente del trasporto privato e conseguente congestione del traffico nelle strade principali, un'attività turistico ricettiva del tutto al disotto delle potenzialità dei luoghi, limitata alla sola visita giornaliera della Valle dei Templi (patrimonio Unesco dal 1997) e del museo archeologico. Ecco perché il percorso intrapreso nel 2006, con la redazione del Piano Strategico e la definizione della *vision*, sembrava potesse recuperare il danno inferto a partire dagli anni sessanta del secolo scorso. Nei fatti, però, i risultati non sono stati quelli auspicati dal Piano e, purtroppo, sebbene

alcuni centri urbani italiani sono giunti alla terza generazione di Piani Strategici, la riqualificazione della città e del suo territorio appare ancora lontana.

Il futuro della città in tre immagini

Secondo la *vision* del Piano Strategico di Agrigento, denominato *Insieme oggi per costruire il domani*, il futuro della città è articolato in tre immagini. Ne osserviamo di seguito alcuni aspetti cruciali:

La prima immagine della città – *Agrigento, Terra d'arte, Storia e Natura* – si caratterizza per la formazione di un distretto turistico integrato e riconoscibile mediante la promozione di prodotti e servizi turistici di qualità (turismo culturale, naturalistico, eno-gastronomico e agriturismo, costiero, congressuale, didattico e sociale), individuando come epicentro la Valle dei Templi, collegato insieme ad altre emergenze naturali presenti sul territorio e ad un sistema di siti archeologici minori e culturali in genere.

La seconda immagine – *Agrigento Città d'Europa* – punta al potenziamento del sistema della mobilità, riducendo le distanze dai principali nodi regionali – extraregionali ed internamente all'area, mediante un sistema di trasporto efficiente, rafforzando il trasporto pubblico su gomma e su ferrovia, attivando processi di rigenerazione urbana a partire dal centro storico. La *vision* mira a ricucire il tessuto edilizio tra centro e periferie, riqualificare le grandi aree dismesse ubicate in punti potenzialmente strategici (ad esempio l'area Montedison dove è stato approvato, nel 2006, un insensato progetto per la realizzazione di rigassificatore, il cui cantiere è stato avviato e ad oggi bloccato da una sopravvenuta carenza di interesse di ENEL), incentivare processi di risanamento del patrimonio edilizio e degli spazi aperti pubblici. Ed ancora, realizzare un sistema del verde integrato e multifunzionale nell'ottica di promuovere Agrigento come città dei parchi; qualificare ulteriormente il ruolo come città universitaria, migliorare l'offerta di servizi pubblici essenziali come acqua, rifiuti, sanità; perseguire standard di sicurezza sociale; mettere in sicurezza il territorio dai rischi sismici, idrogeologici, idraulici, tecnologici.

La terza immagine – *Agrigento "Ponte" verso il Mediterraneo* – propone una idea di città che individua nel mare una grande risorsa identitaria, naturale, culturale, economica e territoriale a partire dalla quale riposizionare il proprio ruolo, sinora relativamente marginale, costituendosi quale fonte principale per le relazioni tra il territorio nazionale, l'Europa ed il continente africano. Per queste ragioni

sono previste reti di cooperazione con paesi e città del bacino del mediterraneo, soprattutto nei settori della filiera del turismo culturale, dell'agro-alimentare, della ricerca e della formazione in campo storico, artistico, archeologico. Agrigento si connota per essere un centro di riferimento per i comuni compresi nell'area del Piano Strategico o nell'area del PIT34 Valle dei Templi (5).

In realtà, ad oggi, l'immagine della città, rispetto alle tre delineate nella *vision* del Piano è caratterizzata da un diffuso degrado edilizio sia del tessuto storico che delle periferie, da abusivismo edilizio mai sanato, da disagio sociale, dalla carenza di collegamenti stradali veloci, di strutture portuali adeguate, dalla mancanza di un aeroporto e dall'obsolescenza della rete ferroviaria, tutte carenze che creano una oggettiva, drammatica e ormai insostenibile condizione di perifericità.

Tempi, metodi, obiettivi

Il processo di costruzione partecipata, concertata e condivisa del Piano Strategico di Agrigento (6) – ispirato alle esperienze di numerose città, di medie e piccole dimensioni, da Barcellona a Lione, da Torino a Verona – ha inizio, come detto, nel lontano 2006 ed ha visto la mobilitazione di numerose risorse e professionalità, attori istituzionali, economici e sociali al fine di identificare uno scenario di sviluppo fino al 2020, su cui far confluire le idee e le forze più ampie.

Una volta definito l'obiettivo da raggiungere, si è passati alla individuazione dei progetti, cioè degli strumenti concreti di attuazione e di implementazione del Piano, nei diversi settori individuati.

L'articolazione del processo di costruzione del Piano ha seguito 5 fasi: Analisi del territorio; Individuazione e concertazione delle linee strategiche; Progettazione del Piano di Azione; Pubblicizzazione e promozione dei risultati; Implementazione e monitoraggio. Mentre, tra gli obiettivi specifici riscontriamo:

1. una democrazia partecipata necessaria per migliorare l'azione amministrativa, favorire una maggiore coesione sociale ed economica attorno ad una strategia di sviluppo condivisa;
2. attivazione di una maggiore collaborazione con l'Università intesa come opportunità di sviluppo socio-economico;
3. l'integrazione dei diversi "turismi", nautico, balneare, naturalistico, culturale, urbano e archeologico, all'interno di un sistema integrato di accoglienza;
4. potenziamento del sistema infrastrutturale, sia su scala urbana che territoriale, necessario per facilitare, da un lato, la fru-

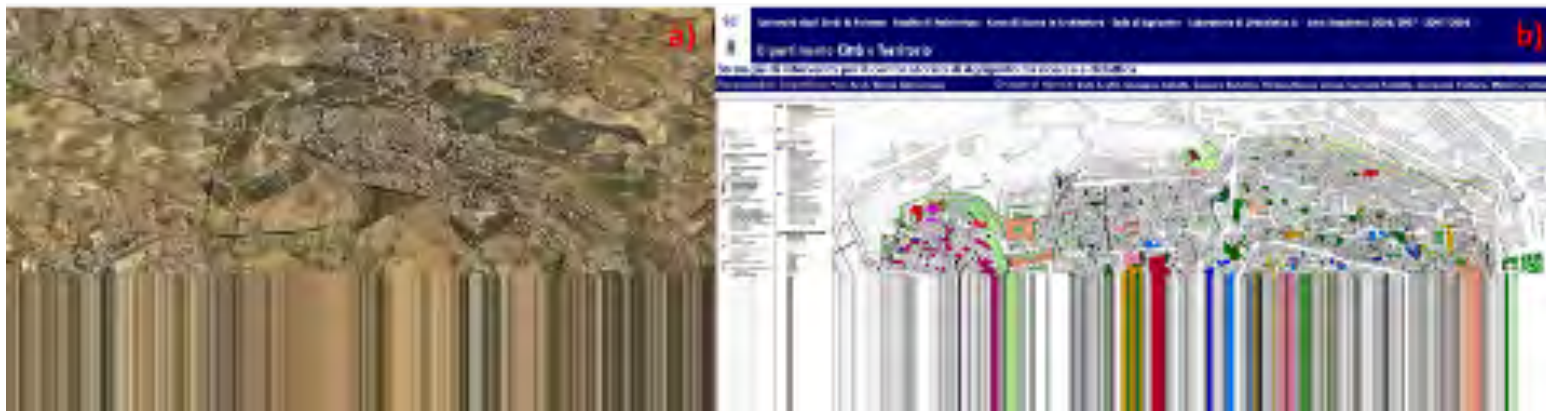


Figura 1 – a) Agrigento, ortofoto, b) Strategie di intervento per il centro storico: proposta progettuale

izzazione di tutta la città, migliorando la qualità della vita del cittadino e del turista, dall'altro, creare un maggiore e funzionale collegamento fra le aree ad elevato potenziale culturale-economico-commerciale;

5. l'internazionalizzazione della città di Agrigento: obiettivo con un forte valore intrinseco di innovazione e di apertura maggiore all'area euro-mediterranea.

La partecipazione ai tavoli di concertazione

Alla luce dei 5 obiettivi sono stati attivati 4 tavoli di confronto e riflessione composti da attori istituzionali e vari *stakeholder* (7-8):

Tavolo 1 – *Sinergie fra pubblica amministrazione, università e mondo del lavoro per promuovere la coesione e lo sviluppo socioeconomico* – La finalità è quella di snellire gli iter procedurali dell'amministrazione utili alle attività produttive, promuovere azioni coordinate di "marketing territoriale", qualificare ulteriormente il sistema produttivo locale. Inoltre, si punta all'integrazione fra scuola, formazione professionale e mercato del lavoro sostenendo l'università, promuovendo la ricerca e l'innovazione tecnologica sui beni archeologico-culturali-ambientali, sul loro recupero, la salvaguardia, la valorizzazione e messa in "sistema".

Tavolo 2 – *I beni culturali in una prospettiva di sistema turistico integrato*. La finalità è quella di individuare una nuova e condivisa "missione" di sviluppo turistico integrato che faccia leva sulle capacità attrattive dell'area valorizzando gli itinerari archeologici e letterari con altri segmenti turistici di riferimento: balneare, naturalistico, eno-gastronomico, artistico, congressuale, dei centri storici.

Tavolo 3 – *Potenziamento e sviluppo del sistema dei servizi e del sistema infrastrutturale, urbano e dell'area metropolitana*. La finalità è quella di individuare una nuova e condivisa "missione" di sviluppo infrastrutturale e di servizi tesi a migliorare la qualità della vita dei cittadini dal centro storico alle periferie e potenziare sia la mobilità interna sia quella con l'intero com-

prendorio in una logica di sviluppo turistico, economico e commerciale integrato.

Tavolo 4 – *Ruolo di Agrigento nella zona Euro-Mediterranea*. La finalità è quella di individuare una nuova e condivisa "missione" di sviluppo sullo scenario internazionale, con specifica attenzione all'area del Mediterraneo in vista dell'apertura al libero scambio (adesioni ad associazioni di città, partecipazioni a reti, sviluppo di marketing territoriale, organizzazione a eventi internazionali) mediante una "governance" che coinvolga attori anche non istituzionali nei processi decisionali.

Nel caso che ci occupa, l'apporto scientifico ai tavoli 2 e 3 (9), ha consentito di elaborare e proporre due progetti.

Con il primo – *Centri storici e territorio. Verso nuovi ambiti di sviluppo locale nella provincia di Agrigento* – si individuano gli ambiti territoriali caratterizzati da importanti risorse di vario genere, individuate quali utili incentivi allo sviluppo locale, all'incremento delle economie connesse con il settore turistico. Sono state prese in considerazione come risorse del territorio i centri storici, gli insediamenti storici diffusi, le aree archeologiche, le zone di interesse paesaggistico, ambientale e naturalistico, la produzione agroalimentare tipica, le istituzioni e gli eventi culturali, la ricettività turistica, l'accessibilità e i collegamenti territoriali. Dagli ambiti comunali e sovracomunali individuati sono emersi, attraverso la SWOT analysis, condizioni molto favorevoli alla strutturazione di "distretti turistico-culturali" in grado di favorire l'economia e lo sviluppo locale. Per la provincia di Agrigento, in funzione delle risorse territoriali e delle connessioni territoriali, sono stati individuati i seguenti ambiti:

AG.1 – Comuni: Agrigento, Porto Empedocle, Cattolica Eraclea, Montallegro, Realmonte, Siculiana;

AG.2 – Comuni: Naro, Favara;

AG.3 – Comuni: Licata, Palma di Montechiaro;

AG.4 – Comuni: Caltabellotta, Sambuca di Sicilia, Sciacca;

AG.5 – Comuni: Bivona, Cammarata, S. Giovanni Gemini, S. Stefano di Quisquina.

Per ciascun ambito si punta al riconoscimento del patrimonio materiale e immateriale ereditato, prevedendo azioni di valorizzazione, promozione, riqualificazione, rivitalizzazione dei territori al fine di prefigurare paesaggi innovativi, rispondenti a nuove opportunità.

Il secondo progetto – *Politiche pubbliche e iniziative imprenditoriali per la rinascita del centro storico di Agrigento* – prefigura un nuovo ruolo per il centro storico di Agrigento nel contesto nazionale e regionale. Tale nuovo ruolo si fonda sul recupero, sulla riutilizzazione e rivitalizzazione della città storica, del suo patrimonio edilizio e degli spazi ineditati, ma anche sull'integrazione di nuove attività e funzioni oltre quella residenziale, ridisegnando il rapporto tra il centro storico e il contesto territoriale, comprese l'accessibilità e la mobilità interna. In tal senso, sono stati acquisiti ed elaborati i dati disponibili, nonché effettuati gli approfondimenti necessari in materia di: analisi del patrimonio edilizio, spazi ineditati, reti viarie, attività e funzioni in atto, numero e tipologia degli abitanti, lettura delle potenzialità del patrimonio edilizio per differenti funzioni, con particolare attenzione a quella culturale. Sono stati ipotizzati interventi di consolidamento, restauro architettonico, ristrutturazione edilizia, ripristino vegetazionale, innesti di percorsi meccanizzati e parcheggi in aree di margine, inserimento di attività a carattere culturale e formazione universitaria, commerciali, artigianali e di servizio. La proposta progettuale si è posta in piena continuità con le elaborazioni didattico-scientifiche riguardanti il centro storico di Agrigento (10), finalizzate a costituirne un aggiornamento ed una integrazione (fig. 1).

Conclusioni

La partecipazione ai tavoli tematici, la discussione sullo stato del territorio e il confronto sull'auspicato sviluppo futuro della città, ha

delineato le strategie che il Piano avrebbe dovuto seguire negli anni. Il condizionale è d'obbligo, dal momento che, dal 2006 ad oggi, la vivibilità e la qualità della vita della città non appaiono per nulla migliorate. Molte sono ancora le questioni irrisolte, connesse con l'erogazione dei servizi di base, quali quello idrico, la gestione dei rifiuti, i servizi sociosanitari, o i collegamenti viari. In tema di potenziamento delle infrastrutture, infatti, malgrado le ingenti somme investite (11), si è ancora in attesa della fine dei lavori della nuova SS 640 (Agrigento-Caltanissetta), dell'ammodernamento della SS 189 (Agrigento-Palermo), delle decisioni tecniche e politiche circa la definitiva messa in sicurezza del viadotto Akragas (Morandi), di collegamento tra il centro urbano e i quartieri periferici di Villaseta e Monserrato, chiuso al traffico – quasi per l'intero sviluppo – dal 2017, ma anche dei *cantieri infiniti* sulla SS 118 e sulla viabilità provinciale. Nessuna novità sul trasporto ferroviario, ad eccezione del positivo riutilizzo ai fini turistici di brevi linee dismesse, oggi in forte potenziale incremento grazie a una recente norma nazionale, approvata anche sulla scorta delle esperienze agrigentine. Non è realmente mai partito un vero processo di valorizzazione e messa a sistema delle risorse culturali, ambientali e paesaggistiche che determinerebbero, su tutto il vasto territorio in oggetto, nuove e rilevanti opportunità occupazionali, a parte talune iniziative sperimentali – come il caso di FARM Cultural Park a Favara, in attività dal 2010 – tanto brillanti e innovative quanto oggettivamente avulse dal contesto territoriale. Il tentativo agrigentino di una pianificazione strategica, quindi, è fallimentare, sebbene costituisca lo strumento più adatto per trovare la migliore coesistenza e sinergia fra obiettivi differenti, esaminando un mix dei progetti, definendo priorità, percorsi, architetture progettuali e territoriali alternative. È comunque auspicabile che, in ragione dei nuovi strumenti di programmazione, quali Agenda Urbana, o il Piano di rilancio regionale per il Benessere Equo Sostenibile e la Qualità della Vita in Sicilia (recente strumento individuato dal Governo nazionale per accelerare la realizzazione di progetti strategici per la valorizzazione di territori deficitari di infrastrutture e dinamiche di sviluppo), Agrigento possa intraprendere percorsi virtuosi di uso del territorio, ma soprattutto che siano frutto di una visione complessiva e fortemente condivisa. Il nuovo sperimentalismo democratico, la capacità di affrontare con efficacia i temi della sostenibilità territoriale può ancora ripartire da Agrigento, a condizione di metabolizzare e affrontare con rigore l'enorme mole di

criticità, sintonizzando la futura azione amministrativa su una vera lettura dei bisogni, proiettando le soluzioni proposte su tempi ben maggiori rispetto alla durata di una legislatura, e senza mai perdere di vista il faro della questione morale, né quello dell'etica della spesa pubblica.

Note

* Dipartimento di Architettura, Università di Palermo, teresa.cilona@unipa.it

1. I risultati dell'incontro sono stati pubblicati in *Pianificazione strategica e gestione dello sviluppo urbano*, a cura di F. Curti e M.C. Gibelli, Alinea, Firenze, 1996.

2. Città pioniere: Torino e Roma (1998); La Spezia, Genova, Sesto San Giovanni, Varese (1999); Firenze, Trento, Venezia, Piacenza (2000) A queste seguirono Pesaro (2001); Copparo, Perugia (2002); Cuneo, Verona, Vercelli, Catania (2003); Barletta, Bolzano, Jesi, Gorizia, Prato, Terni (2004); Lecce, Milano, Treviso (2005); Napoli, Bari, Assisi, Caserta, Reggio Emilia, Carbonia, Agrigento (2006). Oggi, le città di Torino, La Spezia, Firenze, Genova, possono vantare la redazione di un piano strategico aggiornato.

3. Classifica della qualità della vita condotta, nel mese di maggio 2020, da ItaliaOggi e Università La Sapienza di Roma, in collaborazione con Cattolica Assicurazioni.

4. Programma di fabbricazione previsto dalla legge urbanistica del 1952, approvato dal comunale li 18 febbraio del 1957 e dall'assessorato regionale ai lavori pubblici il 18 marzo del 1958.

5. PIT 34 Valle dei Templi o Progetto Integrato per un turismo culturale, mira alla valorizzazione delle risorse culturali e dell'ambiente locale non limitato alla sola area geografica del Parco Archeologico. Ne fanno parte i Comuni di Agrigento, Aragona, Joppolo Giancaxio, Montallegro, Porto Empedocle, Raffadali, Realmonte, Santa Elisabetta, Siciliana.

6. Il Piano, finanziato con delibera CIPE 20/2004, è stato redatto dalla Politecnica Ingegneria e Architettura (Società Mandataria), insieme a CRETA, FC&RR, U.P. e ISMERI Europa.

7. Ai Tavoli hanno preso parte Funzionari e/o Referenti di: Enti locali e territoriali, Ufficio Tecnico del Comune, Ufficio di Coordinamento Piano Strategico, Università di Palermo – Dipartimento Città e Territorio, Curia, Soprintendenza BB.CC.AA.AA., IACP, Ordini Professionali, Categorie dei servizi turistico-alberghieri, della comunicazione, dell'artigianato, sindacati, Imprese edili, Aziende di trasporto, Associazioni culturali e ambientaliste.

8. Tratto dal Documento programmatico del Piano Strategico di Agrigento 2006-2020.

9. Ai tavoli di concertazione del Piano abbiamo partecipato diversi docenti afferenti al Dipartimento Città e Territorio dell'Università di Palermo.

10. Risultati dell'attività didattico-scientifica del Laboratorio di Urbanistica, svolto presso il Corso di Laurea in Architettura, sede di Agrigento, A.A. 2006-2007 e 2007-2008, Responsabile scientifico: T. Cannarozzo. Gruppo di ricerca: G. Abbate, G. Bufal-

ino, T. Cilona, C. Faldetta, D. Fontana, M. Orlando.
11. Interventi cofinanziati dalla Regione Siciliana attraverso i Fondi europei PO FESR 2007-2013 e 2014-2020.

Bibliografia

Cilona T. (2007). Agrigento e le sue periferie. *PLANUM*, n.14, pp. 1-6.

Di Ludovico D. (2017). *Il Progetto Urbanistico. Prove di innovazione per il futuro della Città*. Aracne.

Documento programmatico del Piano Strategico di Agrigento 2006-2020.

Martinelli F. (2005). *La pianificazione strategica in Italia e in Europa. Metodologie ed esiti a confronto*. FrancoAngeli, Milano.

Ombuen S. (2010). Dalla governance debole alla responsabilità decisionale condivisa; città per parti/ parti di città; mixité opportunistica – sprawl controllato. *URBANISTICA DOSSIER*, 123-124, 24-24.

Properzi P. (2004). "Il governo riformista del territorio", in *Urbanistica*, 121, Roma.

Possibili vie di ricomposizione tra approccio progettuale e regolativo. Un caso di studio

Vittoria Crisostomi*

Urban project between Ostiense-Marconi and Colombo is composed by twenty-eight drawings of PPP. To improve the success of those complex programs is necessary a change of method in the project's organization and in the rules of the exchange. During the last fifteen years, rarely the final approval and start up has been reached. After started, projects rarely match with the plan expectations. For the restart of the jammed process a change of method is attempted. This aims to reunify regulatory approaches and land design in a unitary model of rules of urban organization. It is necessary to retrace and overlap the primary morphology, the sequences of the settlement, the overlay of urban functions and existing relationships. The experimentation of the unitary re-reading of the plants, leaving aside the perimeters of the single programs, has demonstrated the possibility of unexpected solutions for the long-standing problems. The path has also involved a re-reading of the agreements and the need to review the regulatory aspects of the programs between public

and private. Infact, they born in different times and real estate markets, with different subjects. It is necessary to rethink not only the design method but also the management models practiced so far. New perimeters impose that these are the exact projection of the real finance in the field and the realizable public utilities. The recomposition of the design approach and the regulatory approach leads to the signing of a new social pact for parts of the city.

Le origini e i limiti di un'esperienza ventennale

La riqualificazione urbana in Italia ha una lunga tradizione, con sperimentazioni che partono nella seconda metà degli anni '70. (AAVV. 1975) Le iniziali motivazioni delle attività di recupero, principalmente volte ai centri storici, e le sperimentazioni a seguito della legge 457/78, che avevano messo al centro le potenzialità dell'edilizia residenziale pubblica e una rigorosa applicazione dei Piani di Recupero, non hanno dato luogo a pratiche estese, efficaci e replicabili. Significativo è stato, già dall'epoca, il ruolo e l'azione del mercato privato (Clementi 1985).

Nei primi anni '90 con un'ampia riflessione avviata e gestita dal Ministero dei Lavori Pubblici, (MIT CER 1994) si cambiano i metodi dell'edilizia residenziale pubblica e quella del recupero, per avviare la stagione dei programmi di riqualificazione urbana e di

recupero urbano: PRIU, PRU, PRUSST. Questi strumenti, anche con un'intenzione generalizzata di governo e redistribuzione della rendita, rifondano le regole della progettazione urbanistica, le procedure di coinvolgimento del mercato privato e della realizzazione di opere pubbliche.

Nella costruzione dei programmi il bilancio privato vede una parte della rendita mantenuta attraverso i vantaggi della variante urbanistica, le opere a scomputo, il miglioramento di qualità degli immobili nel contesto, collocabili sul mercato a prezzi maggiori; contro una parte devoluta al pubblico in benefici collettivi come il finanziamento extra oneri in forma di contributo straordinario e opere pubbliche aggiuntive.

Tuttavia si deve osservare che l'andamento reale della gestione dei programmi complessi, nel ventennio successivo, manifesta chiusure stentate e ancora lontano l'obiettivo di tempestività per cui erano nati. Infatti l'andamento dei risultati di gestione, ottobre 2016, fa segnalare: opere pubbliche con speranza di conclusione 37%, 27% di improbabile attivazione, 36% in zona grigia. Convenzioni stipulate 50%, 30% in itinere dopo venti anni o bloccate nel corso della predisposizione, 20% di difficile attivazione. Le principali cause di ostacolo al processo sono ravvisabili in: calibratura sbagliata della dimensione degli



Figura 1 – individuazione e numerazione dei programmi complessi nel Progetto Urbano Ostiense Marconi (PUOM)

Fonte: Tesi di laurea "Riqualificazione urbana e architettonica dell'area dell'ex Fiera di Roma" Luca Bambina e Lorenzo Carrubba

interventi, calibratura sbagliata della dimensione imprenditoriale, irregolarità e inaffidabilità dei fondi pubblici aggiuntivi, progettazioni preliminari e documento preliminare alla progettazione inaffidabili e approssimativi, errori di composizione dei programmi e di calibratura relativamente al carico delle opere pubbliche ed alla forma finanziaria di elenco scorrevole. Erano state fatte scommesse sulla tenuta del mercato dell'epoca (1998-2000), successivamente replicate in operazioni come Sistema Roma. Il risultato sono le incompiute, ex grandi progetti, porzioni di programmi che gravano tuttora sul PRG.

Nel periodo 2003 – 2008 il PRG in itinere istituzionalizza alcuni aspetti. La formula di una tosatura finanziaria della rendita, in forma fiscale di contributo straordinario, e il meccanismo degli incentivi ad alcuni tipi di intervento, in forma di premio di SUL, diventano procedimento ordinario nel PRG. Il meccanismo viene pienamente formulato nei PRINT che replicano il modello dei programmi complessi, ma rimasti tuttora con scarse e incerte sperimentazioni.

Sempre il PRG introduce un ulteriore forma di pianificazione, egualmente volta all'interazione con i privati, ma più complessa e più attenta alla conoscenza preliminare delle ricadute di benessere di insieme e della qualità insediativa, consistente nel Progetto Urbano, da applicarsi normalmente in sede di progettazione delle centralità urbane e ambiti di valorizzazione della città storica. Tale procedura

prevede un'ampia fase consultiva con i portatori di interessi economici, un'attenzione particolare agli effetti cumulativi ed alla qualità della città pubblica, con l'evidente scopo di consolidare l'equilibrio tra finanza, fattibilità, qualità insediativa.

La particolare rilevanza urbana è stata attribuita anche alla centralità Ostiense Marconi, a pianificazione definita in quanto da lungo tempo oggetto di esercizi di progettazione (1987) (Crisostomi, 1996) di completamento (1999), e revisione (2005) nella quale tutto quanto elaborato nei decenni precedenti viene riordinato nel progetto urbano Ostiense Marconi (PUOM). Questo è il caso di studio di cui si tratta (1).

L'operazione è consistita nel montaggio di 18 programmi complessi e 7 importanti iniziative di rafforzamento della viabilità. Data la contiguità con altri programmi e l'esigenza di completezza delle relazioni urbane con gli ambiti direttamente circostanti, nonché lo stesso destino attuativo, l'analisi e le considerazioni successive si estendono a 3 programmi complessi fino alla Colombo e si chiudono al confine del parco dell'Appia. (Fig.1)

Nel quindicennio trascorso quasi mai si è giunti all'approvazione finale e all'implementazione dei programmi complessi previsti, sia per le modifiche strutturali del mercato e della crescita, sia per la rallentata ristrutturazione delle infrastrutture. Inoltre i progetti avviati quasi mai sono perfettamente aderenti a quanto pianificato, molto spesso rimodulati in coerenza

con le aspettative organizzative e le disponibilità finanziarie dei soggetti presenti.

Formazione del progetto: i cambiamenti necessari

Ora, per un eventuale riavvio del processo, definitivamente inceppato, non basta riordinare i caratteri dei progetti ma è necessario un cambiamento di metodo per formulare le trasformazioni della città. Anzi esiste la certezza che anche un riavvio del processo, così come concepito all'epoca, non comporterebbe la qualità insediativa e le ricadute positive attese e necessarie. Rispetto agli anni in cui è stato concepito il PRG e il Progetto Urbano oggi quei gusci della città consolidata sono oggetto di un modello di uso completamente diverso, di aspirazioni completamente diverse, di ricadute di un sistema di relazioni materiali e immateriali completamente diverso. (Ricci 2017) Osserviamo una maggiore attenzione al benessere nei quartieri e al sistema dei servizi locali, una richiesta facilità di accesso generalizzato e migliori connessioni alle funzioni e ai benefici urbani, una spinta decisa al miglior insediamento delle funzioni urbane più pertinenti alla crescita e allo sviluppo della città e della Capitale. Insomma a un migliore scambio nel fluire della vita quotidiana e un migliore scambio con le utilità delle città. Non è più possibile rispondere ai bisogni della qualità urbana con le regole del progetto equilibrato solo con se stesso, chiuso in un confine, che trae le sue regole centrato sulle dimensioni dell'area di intervento. Purtroppo anche sul piano culturale quell'epoca è rimasta retaggio dell'Urbanistica per progetti.

E' necessario trovare, nella città completamente mutata, i riferimenti che consentano di organizzare un modello di assetto unitario su cui innestare i vari moduli di progettazione; quindi unitaria deve essere la comprensione delle regole di organizzazione, la ricerca dei problemi, l'individuazione delle misure di miglioramento della qualità insediativa. Riferimenti che non sono solo teorici ma stanno dietro alle forme concrete e attuali della città. A chi rivolgersi se non alle eredità della morfologia e della storia, all'eredità dell'impianto insediativo che vi si è stratificato, alla rilettura delle funzioni urbane e delle relazioni esistenti, dovute in parte all'eredità dei piani ma deformate, adattate, rese plastiche dalla realtà?

Nell'area presa in esame bisogna cogliere l'impronta morfologica del paesaggio originario dell'agro romano, definito dal tracciato di crinale della via Appia, delle ultime propaggini delle colate dei Castelli e dei fossi di fondovalle, delle tenute e delle irrigazioni circostanti, fino ad aprirsi nella valle del Tevere. Bisogna

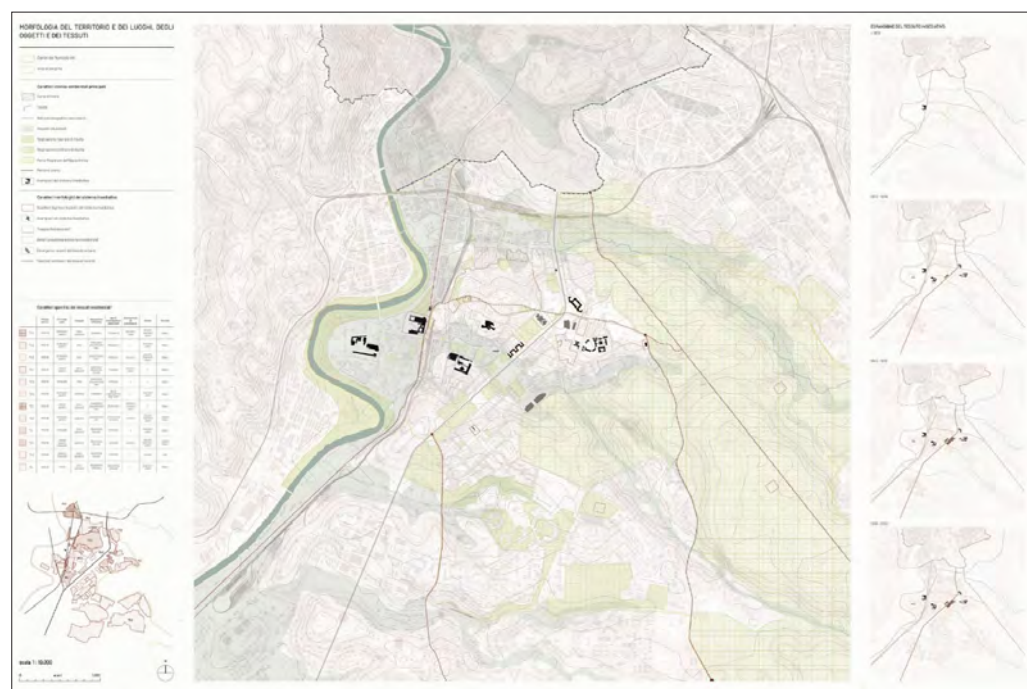


Figura 2 – Rappresentazione della forma urbana sulla morfologia primaria del territorio, in tabella le regole formative dei tessuti urbani, rappresentati in mappa in correlazione con le emergenze e i tracciati storici.

Fonte: Tesi di laurea "Riqualificazione urbana e architettonica dell'area dell'ex Fiera di Roma" Luca Bambina e Lorenzo Carrubba

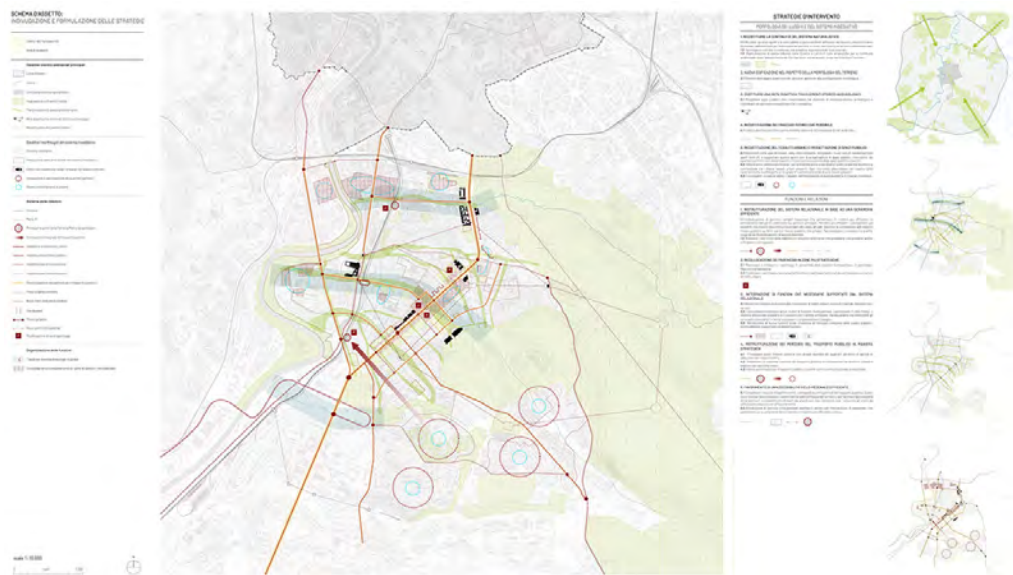


Figura 3 – La ricostruzione e riordino del sistema organizzativo e, sulla destra, le regole unitarie di intervento.
Fonte: Tesi di laurea “Riqualficazione urbana e architettonica dell’area dell’ex Fiera di Roma” Luca Bambina e Lorenzo Carrubba

trovare le correlazioni con gli antichi tracciati della Via Ostiense e le sue trasversali via delle Sette Chiese, Grotta Perfetta, Laurentina. Bisogna trovare la coerenza con le presenze storiche dalle mura, a S.Paolo, ai forti Ostiense, Ardeatino, Appio, del campo trincerato di Roma. (Fig. 2).

Tenendo a mente l’impianto naturale diviene più facile capire le ragioni della forma dell’urbanizzato e del progredire delle addizioni urbane. Garbatella spalmata sopra la collina di S.Paolo a rombi e trapezi per aderire alla forma del suolo, Tormarancia di fondovalle, i riempimenti con tipologie diverse da viale Marconi, S.Paolo, fino alla Colombo con alcuni ambiti di discontinuità lungo le memorie del fosso preesistente, o i casali dell’agro sopraffatti da rinterri e tracciati del piano del ’31, per proseguire, oltre la Colombo, con evidenti tessuti seriali lungo le direttrici di organizzazione degli isolati per poi chiudersi lungo Grottaperfetta con insediamenti progettati unitariamente, organizzati per comprensori, situati sul colmo delle collinette verso l’Ardeatina.

Su tutto ciò vanno rilevate, in sovraimpressione, le presenze e le funzioni della città moderna con i grandi servizi di livello urbano incastonati nei tessuti secondo valori dei suoli pubblici e con le attività terziarie collocate secondo le regole dei piani urbanistici precedenti, spesso non intesi fino in fondo, spesso disattesi, sicuramente mai completati secondo il disegno originario. Pezzi attivi di sistemi incompiuti, assieme a porzioni disattivate e mai riabilite di attività produttive precedenti. E su tutto un imponente sistema viario, radiale, e quindi contrastante con tutte le regole degli impianti preesistenti, un siste-

ma ferroviario radiale raccordabile all’anello, infine, subordinato, il reticolo della vita di quartiere non sempre connesso e completo. Ma in questo rigoroso determinismo, in questa immagine di città consolidata che ha già avuto anche processi di selezione e orientamento delle tendenze, ove ogni cosa ha una ragione o di mercato o di utilità pubblica, ove ogni problema ha una storia, non c’è più spazio per intervenire con un montaggio di singoli programmi complessi o pubblici, semplicemente giustapposti e autocentrati, regolati al massimo da qualche tentativo di completamento e nuovo ordinamento della rete viaria. Certo la città consolidata, strutturata così come oggi, non offre spazi per la *bigness*, ma non perdona la mancanza di coerenza con l’impianto preesistente.

Bisogna disporre preliminarmente una lettura di struttura e un piano complessivo di assetto, almeno degli argomenti prima richiamati, per inserire i progetti su un telaio di linee guida e di ragioni organizzative che garantiscano coesione alle trasformazioni. In questo quadro i fornitori di servizi a rete e del trasporto dovranno pensare a nuove e più resilienti forme di esercizio. Il sistema del welfare andrà completamente ripensato per nuovi bisogni e nuovi cittadini. Le posizioni degli elementi di sistema, nodi specializzati, relazioni, connessioni alla città, regolazione dei quartieri e del reticolo dei servizi, devono essere posti come caposaldo su cui sovrapporre le singole proposte di trasformazione e rendere manifesta la strategia urbana dell’amministrazione, che non può assumere una posizione compilativa, neutra e notarile. (Fig.3).

I limiti di soggetti e finanza nella gestione tradizionale.

Quand’anche avesse funzionato la composizione secondo un disegno di insieme, non avrebbe funzionato l’aspetto regolativo, la gestione e il buon esito delle iniziative. I diversi programmi messi a registro erano nati in tempi diversi, con profili diversi e sono governati da soggetti che spesso non hanno niente in comune. Le iniziative, ormai eredità della fine degli anni ’90 inizi 2000, risentono molto dell’andamento del mercato dell’epoca in cui spesso si contava sulla prima fase delle operazioni come avvio di un processo espansivo che avrebbe finanziato man mano le fasi successive dei progetti, oppure l’affidamento sulla continuità del trasferimento di finanza nel caso di operatori pubblici. Nella realtà si sono realizzate immediatamente solo le poche parti che riuscivano a garantire un rientro nel breve periodo (ex Campari), oppure si stanno realizzando a intermittenza e con lentezza (Roma3), oppure ampie parti realizzate non hanno incontrato la domanda adeguata (albergo G.Imperatore), oppure ancora gli interventi non sono mai stati avviati (caserme). Queste realizzazioni iniziali non hanno generato l’innesco sperato e le utilità pubbliche, lasciando senza soggetti attivi, senza interessi, senza accompagnamento e senza procedure il resto delle parti, sebbene disegnate nel piano attuativo.

In quindici anni molte cose sono cambiate e oggi si rivelano inadeguate: la calibratura della dimensione degli interventi, la calibratura della dimensione imprenditoriale, l’affidabilità dei fondi pubblici, le progettazioni preliminari largamente orientative, la composizione dei programmi con elevato carico delle opere pubbliche. Quanto rimasto non realizzato non consente più l’acquisizione di consenso, non offre più le condizioni di mercato, di profitto, di utenza che fanno di un intervento un’occasione appetibile. E’ di tutta evidenza che bisogna ripensare non solo il metodo di progettazione ma anche i modelli di gestione che finora hanno avuto i programmi complessi.

Inevitabilmente tutte le aree dei programmi complessi debbono assumere nuovi perimetri, che non siano quelli estesi delle aspirazioni urbanistiche per una porzione completa di città, ma che siano la proiezione esatta della finanza reale in campo e delle utilità pubbliche realizzabili. Non è un caso che tutti i programmi complessi a guida privata nel PUOM abbiano sempre visto realizzato il primo dei diversi moduli previsti in convenzione, invece assenti i successivi e le opere pubbliche più impegnative. I programmi a guida pubblica procedono lentamente, a seconda dei finanziamenti, con qualche scostamento dal piano originario e imprevedibili casuali supporti

Tab.1– Programmi nel Progetto Urbano Ostiense Marconi, Colombo

				<i>Pubblico</i>	
1			//	Riqualificazione degli ex Mercati Generali (<i>misto pb pv</i>)	Terzo progetto approvato
2			//	Area militare magazzini AM via dei Papareschi	Senza progetto
3	X			Area militare dir. Magazzini commissariato v. Porto Fluviale	Completo in esercizio
				<i>Privato</i>	
4		/		Riqualificazione del complesso ex Federazione Consorzi Agrari	Incompleto, solo residenze
5			//	Programma Via Benzoni	Progetto, non avviato
6		/		Progetto urbanistico ex Mira Lanza Papareschi	Incompleto, parte residenze
7		/		Programma Via Papareschi	Progetto, non avviato
8	X			Piano di recupero area ex Campari	Completo in esercizio
9			//	Piano di recupero area ex API – vetreria Bacci	Revisione progetto
				<i>PRIU</i>	
10			//	Priu. Fronte urbano via Ostiense Centrale Montemartini	Nel III progetto mercati G.li
11			//	Priu ex Cinodromo	Senza progetto
12			//	Programma nodo di scambio Marconi	Progetto mai approvato
				<i>PRIU Colombo</i>	
13		/		Programma v.le Giustiniano Imperatore	Incompleto, solo prima fase
14		/		Programma Piazza dei Navigatori	Incompleto, solo prima fase
15			//	Programma Fiera di Roma	Terzo progetto urbanistico
				<i>Roma3</i>	
16		/		Piano di utilizzazione complesso ex Mattatoio	In corso a fasi
17		/		Programma di interventi area Ostiense Garbatella	Solo rettorato da II AdP
18		/		AdP Valco S. Paolo	In corso a fasi
19		/		Programma di interventi Italgas Enel Acea (<i>misto pb pv</i>)	Interventi singoli privati
				<i>PAG FS</i>	
20			//	Piano d'assetto stazione Ostiense – Piramide	Progetto, non avviato
21		/		Piano d'assetto Ostiense Campidoglio 2	Si residenze noCampidoglio 2
22		/		Piano d'assetto stazione Trastevere – Quattroventi	In corso a fasi
				<i>Viabilità</i>	
23	X			Cavalcaferrovia Ostiense – Spizzichino	Realizzato
24			//	Ponte pedonale Mercati Generali	Non progettato
25	X			Ponte pedonale della Scienza	Realizzato
26			//	Prolungamento Lungotevere	Progetto solo nel piano
27		/		Viabilità Valco S. Paolo, lungotevere Dante	Iniziato e incompleto
28			//	Tramvia Trastevere Viale Marconi	Senza progetto, proposta
				Metropolitana linea D	

X Realizzato (4) / Interrotto (12) // Non avviato (12)

dei privati. Questo spiega il largo numero di incompiute presenti nel PUOM. Si potrebbe addirittura pensare a definire un perimetro d'ambito in cui si ammette in forma generalizzata la regola di costruzione dei programmi complessi, per poi ritagliare ambiti urbanistici man mano che si configurano occasioni

realistiche, equilibrate e coerenti con l'assetto di sistema. (Tab.1)

Sulle incompiute va fatta anche la considerazione, strettamente procedurale, relativa all'interruzione di processi sottoscritti in atti negoziali formalizzati, spesso con precise scadenze temporali, in cui entrambe le parti sono

gravate da inadempienze. Bisogna scegliere tra le diverse possibili strategie: se azzerare tutto equilibrando le giuste ragioni di tutti i partner, affrontare le correzioni di un percorso e riordinare le azioni programma per programma sulla base del nuovo modello d'assetto, riordinare tutto bilanciando gli interessi in un unico programma d'area e individuando azioni attuative e negoziali di portata proporzionata ai soggetti. In realtà più che di un'adeguata procedura si tratta di sottoscrivere un nuovo patto sociale per una parte di città.

Nuove regole nello scambio pubblico privato. Un patto, poiché il tema è molto più generale: bisogna chiedersi perché programmi complessi e progetti urbani non abbiano innescato processi di rigenerazione, fenomeno che grava su tutti i programmi avviati a Roma e in molte altre città italiane. Assieme alla revisione del metodo di formazione del programma territoriale è necessario innovare profondamente anche l'approccio al negoziato che sta alla base dei programmi complessi, che va disciplinato tenendo conto in modo esteso dell'assetto complessivo degli interessi imprenditoriali e diffusi, tenendo ampiamente conto anche di quelli diversi dalla misura monetaria. Non si tratta di semplici correttivi, ma di modi più estesi per riconoscere i livelli di profitto imprenditoriale, e di modi appropriati per individuare e valutare correttamente i benefici pubblici. Ulteriori interventi progettuali quindi nel campo della fattibilità economica, con nuovi ingredienti e migliore definizione in cui il circuito progetto – mercato trova nuovo senso (Stanghellini 2017).

La forma consensuale pubblico privato non deve limitarsi all'individuazione dei fattori dell'accordo, ma essere un processo di accompagnamento reciproco, senza confondere mai i ruoli: l'Amministrazione deve avere un'idea chiara da proporre, già condivisa con i cittadini, e di cui è appurata l'utilità; gli operatori privati devono rispondere in qualità finanziaria, progettuale, imprenditoriale, calibrando correttamente le aspettative.

Deve essere chiaro e governato il processo di ottimizzazione dei fattori di rendita e l'allocatione delle utilità pubbliche nella costruzione del programma, chiamandoli col loro nome. L'operatore pubblico deve avere una capacità costante di interpretare e rappresentare i bisogni veri e non obiettivi generici. Bisogna misurarsi con politiche urbane e bisogni che hanno senso esattamente nel contesto di progetto, non supposti secondo *clishe* tradizionali. Bisogna avere ben chiaro un abaco delle prestazioni necessarie ai fini del miglioramento specifico della qualità insediativa. Bisogna reinterpretare gli standard

non solo come rispetto quantitativo ma come attrezzature e servizi reali e fungibili. Bisogna avere un'idea almeno orientativa delle ricadute sullo stile di vita dell'area, e tenere conto degli interessi diffusi secondo i vari strati della compagine sociale e delle aspirazioni anche non monetarie presenti. (Curti, 2006) Anche la compagine finanziaria immobiliare che interviene nel programma dovrà guadagnare una riconfigurazione che, senza perdere il profitto, riesca ad esaltare i profili più attraenti e innovativi del settore. Gli operatori devono sviluppare le loro prospettive di profitto, esplicitando e assegnando un valore anche alle forme di esternalità che provengono loro da un nuovo contesto circostante riqualificato ed efficiente e dal sistema pubblico della infrastrutturazione. (Passeri 2005) Nella contabilità devono entrare investimenti a impatto sociale, con rendimenti economici secondo l'approccio del *Socially Responsible Investing*. (UrbanPromo 2019). Nel negoziato deve essere garantita la totale trasparenza del proprio profilo finanziario e dei veri obiettivi assunti per esso; ove possibile si deve affermare un nuovo profilo di impresa adeguato a gestire manovre complesse non limitate alla costruzione di singoli oggetti. Ma soprattutto l'operatore pubblico non si deve limitare a sottoscrivere un contratto, ma deve saper garantire un modello a guida strategica nel tempo e garantire i tempi della gestione. Se il modello di intervento è a guida finanziaria diventa meno adattabile. (UrbanSit, 2019) A tal fine bisogna saper trovare i giusti gradi di elasticità nelle regole del PRG, e il progetto, oltre che chiaro e condiviso, deve soprattutto essere misurato sui reali dati di mercato, dei soggetti e degli utenti. Si tratta sempre di situazioni specifiche, pertanto è quasi inutile normalizzare nel PRG le dimensioni, declinando in forma tabellare e meccanica i contributi straordinari o le forme di incentivo. Si può dare appena qualche linea guida. Il PRG deve abbandonare velleità di controllo dell'edilizia con un'unica chiave di lettura valida per tutte le situazioni della città, per tessuti troppo vasti e per politiche non mirate. Bisogna invece pianificare per ambiti con dimensioni personalizzate: cambi d'uso, rifusioni catastali, infiltrazioni di mix funzionale, nuova edificazione fanno parte del delicato equilibrio di convenienze specifico e compongono una parte fondamentale delle ragioni dello scambio.

Note

*Professore a contratto Roma3 – Corso 2019/20 “Procedure di attuazione dei programmi complessi”

1. Tesi di laurea “Riqualificazione urbana e architettonica dell'area dell'ex Fiera di Roma” studenti Luca

Bambina e Lorenzo Carrubba

Bibliografia

1. AAVV 1975 *L'intervento pubblico nei centri storici* Monografia Edilizia Popolare n. 110-111, 113.
2. Clementi, A. (a cura) 1985 *Interventi privati e recupero. Riuso privato e innovazioni normative* Palombi, Roma
3. Ministero Lavori Pubblici CER, 1994 “Qualità urbana. Conferenza nazionale programmatica sulle politiche abitative” Atti.
4. Crisostomi, V. 1996 “Le vicende del quartiere Ostiense” in Nigro, G. *Innovazione in urbanistica* Gangemi, Roma; Deliberazione C.C. n. 240 del 22.12.1999; Deliberazione C.C. n. 17 del 24/25.01.2005.
5. Ricci, M. 2017 “Le città nell'eterno presente” in Carta, M. *Cambiamenti dell'urbanistica*. Donzelli, Roma.
6. Gallent, N. 2019 *Whose housing crisis?* Policy press, Bristol
7. Stanghellini, S. 2017 “Un approccio integrato alla rigenerazione urbana” in “*Urbanistica*” 160
8. Curti, F. 2006 *Lo scambio leale. Negoziazione urbanistica e offerta privata di spazi e servizi pubblici* Officina, Roma
9. Passeri, A. a cura 2005 *Valutazioni e progetti di valorizzazione. Le occasioni del nuovo PRG di Roma* Aracne, Roma, pag 57 e segg.
10. SIEV 2019 “*Il contributo delle discipline estimative a supporto degli strumenti di social impact investment.*” Urbanpromo Torino, Atti
11. UrbanSit 2019 *Il governo debole delle economie urbane. Quarto rapporto sulle città*. Il Mulino, Bologna

Alle radici dello sperimentalismo sociale: ricordare oggi Rocco Scotellaro

Francesco Maiorano

L'eredità culturale di Rocco Scotellaro ancora riecheggia tra le valli lucane e si propaga per l'Italia intera. L'umanità del personaggio, il suo attaccamento alla terra e alle pietre di Basilicata, il senso di appartenenza alla comunità contadina ne fanno un intellettuale organico alle sorti dello sviluppo socio economico del meridione. Sindaco di Tricarico, uno dei primi a praticare il pluralismo nell'amministrare il bene pubblico, un antesignano del metodo della “partecipazione”. Ricordare Scotellaro, a novantanni dalla fondazione dell'INU, vuol dire ricordare un personaggio che ha lasciato una importante eredità culturale sui temi dello sviluppo dei territori del meridione, a partire dalle tensioni legate alla ricostruzione di un “paese” distrutto nei suoi beni, nella sua anima e nel suo cuore. Alla stregua delle sollecitazioni di Giovanni Astengo, Giancarlo De Carlo, Ludovico Quaroni, Luigi Piccinato e tanti altri. Governare il territorio e amministrare l'urbanistica senza riflettere sulle radici del passato ci conduce verso strade sconosciute, ad inventare forme di pianificazione alquanto scarse e senza desideri, prive di speranza, rinunciando a sperimentare la ricerca di un futuro migliore. L'estremo tecnicismo, il tatticismo contemporaneo, seppur utili, ci conducono su vie solitarie, poco confrontabili, venendo a mancare quella capacità di costruire un sapere incrementale. Per questo sembra doveroso ripensare alla figura di Rocco Scotellaro: non un urbanista, non un sociologo, ma un sindaco, un poeta, un uomo cosciente di appartenere al Sud. Concepire un'essenziale “*l'indispensabile dialogo*” da instaurare tra le singole “comunità”, espressive dei bisogni e dei sentimenti locali, e la “società” nel suo complesso come titolare dei diritti e dei doveri della collettività, questioni tornate attuali nella società, nella pratica urbanistica. Pensiamo ai temi della disegualianza tra città, territori, aree geografiche, tra ceti sociali. Secchi ci ricorda che questo è il tema principale della pianificazione urbanistica (1). Nonostante una accresciuta importanza della fase partecipazione, non si intravede il giusto dialogo tra gli attori sociali e l'indispensabile rapporto con il sistema. Una modernità liquida (2) sempre più volatile, sempre più dispersiva, sempre più scarna di contenuti civili, lo

stesso Bauman richiama un percorso sociale di Comunità (3) per cercare maggior coesione tra le parti della società. In questo contesto di nebulizzazione del pensiero contemporaneo, l'attività di Rocco Scotellaro diventa essenziale momento di confronto per recuperare o rigenerare una azione urbanistica con solidi radici. Una rilettura critica del passato ci induce ad una sopravvivenza civica, ad una voglia di continuare ad essere "parte" di una società civile sempre più disintegrata (4). Riconsiderare la figura "stoica" di Rocco Scotellaro vuol dire addentrarsi nel denso dibattito culturale del primo dopoguerra (5). Un periodo fervido di ideali, valori, utopie, a partire dalla considerazione della situazione del sud di Italia di Carlo Levi. Scotellaro, insieme a Manlio Rossi Doria, Guido Dorso, Angelo e Rocco Mazzarone, fu protagonista del più grande cambiamento di modernizzazione dell'agricoltura, dovuto alla persistenza del latifondo e alla riforma agraria. Scriveva Rossi Doria "L'agricoltura in Lucania e nel Mezzogiorno non si può chiamare agricoltura, ma follia [...] è assurdo il vivere come lì si vive, è assurdo coltivare il grano come lo si coltiva; è assurdo trattare la terra come la si tratta; è assurdo tutto". Il conflitto sulla "terra" è un conflitto di civiltà: far uscire il mondo rurale da secoli di arretratezza, dalla forza dell'imperio delle signorie. L'occupazione delle terre è stato un dovere civile, un diritto di sopravvivenza allo sfruttamento dei vari "gattopardi" (6). Scotellaro nacque a Tricarico, un piccolo paese nelle vicinanze di Matera; ventitreenne, venne eletto sindaco. Nel maggio del 1946, in occasione della campagna per il Referendum, incontrò Carlo Levi; in quello stesso periodo anche Manlio Rossi Doria. Come Sindaco si impegnò nella creazione di importanti opere di natura pubblica e sociale, fece costruire l'Ospedale Civile di Tricarico e avviò il piano urbanistico. In qualità di ispettore regionale per il lavoro giovanile in Basilicata, stabilì un programma di rinnovamento contro il clientelismo nei ceti conservatori locali e partecipò attivamente alla protesta contadina e all'occupazione delle terre. Come ricercatore dell'Istituto di economia agraria di Portici, raccolse documenti e testimonianze; raccontò le "storie" dei cafoni, a fondamento di una ricerca sociologica, detratte dai numeri e dalle statistiche: le sue storie come gli odierni "storytelling". Ricordiamo le tensioni intellettive a riguardo della collaborazione al "Piano di sviluppo per la regione Basilicata", coordinato da Rossi Doria: primo caso in assoluto di pianificazione a livello regionale in Italia, ispirata all'esempio della pianificazione della Tennessee Valley Development Project. L'importanza di questa esperienza è nella concentrazione di

diversi studiosi: sociologi, antropologi, psicologi, geografi ed urbanisti prevalentemente americani, attratti dalla condizione dei contadini e dalle loro lotte per assicurarsi dei pezzi di terra. In questo coacervo vi era anche F.G. Friedmann e il gruppo di ricerca per lo studio dei Sassi di Matera; fondamentale per giungere al loro risanamento ed alla costruzione del villaggio "La Martella", esempio di un moderno insediamento, che tenesse nel giusto conto soprattutto le relazioni sociali tra gli abitanti e che Quaroni ha trasformato in uno dei primi monumenti di architettura neorealista, "plasmando una architettura come omaggio commosso a quella realtà: "l'unità di vicinato" Tafuri (7). Scotellaro era interessato a queste ricerche ed ha contribuito al loro leit motiv principale: un approccio costituito dal senso della "comunità" e dal ruolo ad essa attribuibile nei processi di sviluppo economico e sociale e, in particolare, nei rapporti tra la società e le singole realtà locali. Non a caso, in quegli anni, Adriano Olivetti aveva lanciato la sua sfida da Ivrea, proprio puntando sulla valenza della dimensione comunitaria, su cui impostare nuove e più efficaci politiche di intervento, secondo una prospettiva di "vera" modernizzazione e, al tempo stesso, di assoluto rispetto della cultura originaria di ognuno. In questo contesto si colloca l'importante ricerca avviata da Rocco Scotellaro sul mondo contadino di diverse regioni del sud. Ricerca rimasta incompleta per la sua morte e delle cui vicende di non facile gestazione ha compiutamente riferito Rossi-Doria nella sua prefazione a un volume postumo. Questo testo risulta essenziale per comprendere il mondo contadino, una realtà originaria, con tutto il loro sapere e le loro sofferenze. Un quadro esauriente e forte rispetto della storia e dei nessi logici interni, grande partecipazione alle vicende umane ed alla psicologia dei soggetti prescelti, assoluta rivendicazione del ruolo e della posizione oggettiva dei contadini meridionali nella cultura italiana (8). Rocco Scotellaro il sindaco di tutti, dei cafoni, dei contadini, delle persone civili, che hanno a cuore i loro luoghi. Scotellaro porta a Tricarico il dibattito culturale dell'epoca. Il piano urbanistico diventa, più che un fatto tecnico, una grande fucina di sperimentalismo sociale e culturale. Del gruppo di progettazione coordinato dal sociologo Aldo Musacchio fanno parte diverse architetti di varia provenienza: Ferruccio Orioli di Venezia e Raffaele Panella di Roma, il fotografo Mario Cresci. Le attività di progettazione furono basate su incontri e processi partecipativi, con i Quaderni del Piano, dove ogni cittadino aveva la possibilità di compilare le sue personali obiezioni e proposte. Ma c'è di più:

Scotellaro non tentò di idealizzare quel suo mondo, quello contadino, ma si mosse nel tentativo di ricercare nuovi e concreti rapporti tra questo e la città. Non più e non tanto la netta contrapposizione tra città e campagna, propria del tradizionale modello dicotomico, quanto, invece, il riconoscimento dell'esistenza di una sorta di continuità tra i due estremi (il cosiddetto *rural-urban continuum*) nella quale andava ricercato il punto di equilibrio tra la componente delle *aree di frangia*, dove più dinamici, intensi ed interessanti sarebbero stati i processi di mutamento. Purtroppo Rocco Scotellaro è morto troppo presto.

Note

*francesco maiorano, urbanista, INU Puglia

Bibliografia

- Secchi, B., (2013), "La Città dei ricchi e la città dei poveri", Bari, Ed. Laterza
Bauman, Z., (2011) "Modernità Liquida", Bari, Ed. Laterza
Bauman, Z., (2001) "Voglia di comunità", Roma-Bari, Ed. Laterza
Gallino, L., (2006) "Italia in frantumi", Bari, Ed. Laterza
Donolo, C., (2011) "Italia sperduta", Roma, Donzelli Editore
Palermo, P.C., (2018), "Il futuro di un paese alla deriva", Che Fare, Casa della Cultura, Milano
Tafuri, M., (1986), "Storia dell'Architettura italiana 1944-1985", Torino, Einaudi Editore
Rossi Doria, M., "I prossimi dieci anni in Lucania", in *Riforma Agraria e tradizione meridionalistica*, Bologna, Edizioni Agricole, 1956, p. 279
Tafuri, M., (1986), *Storia dell'Architettura italiana 1944-1985*, Torino, Einaudi Editore
Marselli, G. A., (2000), "Rocco Scotellaro a Portici", in Zibaldone, Tricarico

Progetti di sviluppo e nuovi modelli di aggregazione nelle geografie delle Aree Fragili

Donato Di Ludovico* e Chiara Capannolo**

Abstract

L'articolo riguarda uno studio effettuato nell'ambito del Progetto "Territori Aperti" dell'Università dell'Aquila, che affronta il tema dei nuovi processi di sviluppo di aree fragili, in particolare di quelle aree interne corrispondenti alle zone colpite dal sisma dell'Italia centrale del 2016-17 e dal sisma Abruzzo del 2009, un'aggregazione di comuni che non si rifanno a geografie istituzionali o a logiche politiche, e che presentano invece il carattere di 'organizzazioni sperimentali'.

Lo studio è diviso in due fasi, la prima analitica che individua le componenti delle fragilità, la seconda che combina queste analisi con gli effetti territoriali del virus Sars-Cov2. Il risultato pone in evidenza alcuni fenomeni critici peculiari di aree sottoutilizzate e fortemente a rischio come quella dei crateri, fenomeni che sembrano essere ulteriormente rafforzati dalla diffusione del virus e quindi da quei rischi che sono definiti 'invisibili'.

L'articolo chiude con la descrizione sintetica dei primi risultati della ricerca e dei possibili strumenti e azioni sperimentali per lo sviluppo delle strategie territoriali di ripresa di questo tipo di settori territoriali.

Introduzione

Il progetto "Territori Aperti"¹ dell'Università dell'Aquila ha l'obiettivo di costituire un centro interdisciplinare di documentazione, formazione e ricerca, che si pone come nodo promotore di una rete internazionale di competenze sugli aspetti della prevenzione e della gestione dei disastri naturali, nonché dei processi di ricostruzione e sviluppo delle aree colpite da disastri. Nell'ambito di questo progetto è in fase di realizzazione una ricerca che riguarda nuovi processi di sviluppo di aree fragili, come ad esempio le aree interne o le zone colpite da disastri naturali (crateri). In particolare, la ricerca si sta focalizzando sull'area in sviluppo determinata dai crateri dei sismi 2009 e 2016/17 del centro Italia e sugli effetti del Sars-Cov2 sulla sua fragilità. Si tratta di un'aggregazione di comuni che deriva essenzialmente dagli effetti del sisma in termini di danni e non da logiche istituzionali (che si rifanno cioè alle geografie istituzionali) o politiche.

In termini metodologici, le geografie delle aree fragili (Mächtle, Eitel, 2013; Vinci, 2010) analizzate tengono conto di tre componenti descritte attraverso altrettanti set di indici: (1) la Fragilità Fisica, che descrive le fragilità indotte dalle pericolosità fisiche, come ad esempio quelle sismica, idrogeologica e idraulica; (2) la Fragilità Sociale, determinata dalla vulnerabilità sociale, dalla dinamica negativa della popolazione, da alti indici di vecchiaia e bassi di natalità; (3) la Fragilità Economica, determinata da un preoccupante tasso di disoccupazione, da inerzia economica, dalla Povertà e dall'esclusione digitale (Di Ludovico, Di Lodovico, 2020; Trigila et al 2018; Barbano et al, 2012). Allo studio di questi tre tipi di fragilità, si aggiungono approfondimenti sull'Accessibilità (ai centri, ai servizi, agli ospedali) e sulla mobilità (matrice O/D), sul turismo (patrimonio culturale, ricettività, turisticità) e sulla pianificazione territoriale (consumo di suolo, pianificazione locale, aree protette, Snai).

A queste geografie delle fragilità è stata sovrapposta la distribuzione della densità di positivi al Sars-Cov2 (ISS, 2020). Questo overlay ha reso più chiari alcuni fenomeni che emergono già dalle interpretazioni degli indici in base ad alcune letture sintetiche: l'isolamento di determinate zone dei due crateri e di conseguenza la mancanza di relazione tra di loro e con le principali aree metropolizzate; la presenza di margini territoriali immateriali; la centralità delle infrastrutture di telecomunicazione e la loro efficienza; lo squilibrio del sistema di mobilità. L'applicazione della distribuzione del Sars-Cov2 alle geografie della fragilità analizzate nella ricerca, modifica pertanto la lettura delle stesse geografie, esigendo così che i modelli di aggregazione territoriale si riadattino, anche attraverso alleanze territoriali, cambino cioè di dimensione e ne cambi anche le modalità di relazione con le aree esterne, come ad esempio le aree maggiormente metropolizzate.

L'articolo descriverà i primi risultati di questa ricerca, in particolare l'applicazione della metodologia sull'area di studio, e le nuove geografie che emergono in cui applicare strumenti progettuali sperimentali orientati a superare il tradizionale approccio duale allo sviluppo.

I crateri sismici: aggregazioni territoriali del rischio e progetto.

I crateri sismici, sono aggregazioni di comuni che presentano un livello rilevante di danno e particolari accelerazioni sismiche a seguito di un terremoto distruttivo. Tale aggregazioni, che vengono designate dal governo centrale su basi scientifiche, sono temporanee, hanno una

governance del tutto particolare e perseguono l'obiettivo della ricostruzione fisica, sociale ed economica dei territori colpiti.

In un senso più generale e considerate le suddette caratteristiche, tali aggregazioni possono essere considerate anche 'organizzazioni sperimentali', come definito da Sabel (Sabel 2013), un dispositivo di governance finalizzato a sperimentare nuovi livelli di democrazia che si adattano a situazioni mutevoli, attuati anche attraverso strumenti di progettazione territoriale più efficaci e democratici, soprattutto più adatti alla società contemporanea. Gli strumenti a cui ci riferiamo, adatti ad ambiti che sperimentano nuovi livelli di governance (come i crateri sismici) e che non hanno una unità politica e neppure istituzionale, perseguono specifiche strategie con un approccio utilitarista (Moroni, 2007), ad esempio la ripresa post-disastro o la ricostruzione, e essenzialmente ri-progettano un territorio all'interno di un assetto territoriale definito e che garantisce l'equità e la democraticità del progetto territoriale stesso.

Il modello a cui ci riferiamo in questo tipo di ambiti è pertanto quello di 'Quadri generali di Assetto adattivo' e 'Progetti di territorio' (Di Ludovico, Properzi, 2015; Clementi, 1999) attuativi delle strategie di Assetto, in cui questi ultimi sono basati su 'alleanze territoriali' cioè sull'attivazione di reti che innervano università, associazionismo, professionisti, imprese, etc., raccordando i diversi livelli territoriali, di governance e l'interno con l'esterno. È molto simile all'approccio macroregionale di livello europeo (Cusimano, Mecantanti, 2018): aggregazione di Regioni europee che si mettono assieme con l'obiettivo di perseguire strategie comuni, connettendo territori forti (i contesti emergenti, dove le condizioni di compresenza di distretti produttivi, di nuclei di alta formazione, di potenziali di capitale umano e sistemi insediativi maturi consentono una immediata riattivazione delle economie) con territori deboli, il globale con il locale per ridurre i divari territoriali. Questo modello può essere applicato anche agli ambiti dei Crateri sismici, come ad esempio il Cratere del sisma dell'Italia centrale del 2016-17, un ambito particolare poiché formato nel contesto territoriale delle aree interne e soprattutto perché presenta un elevato livello di fragilità. Nei prossimi paragrafi si riporta un'analisi sulla fragilità di questo Cratere, anche in relazione agli ultimi eventi legati alla diffusione del virus Sars-Cov2, e alcune prime riflessioni sulle criticità e sui temi progettuali per la ripresa di questi territori, che potranno in un futuro della ricerca comporre le basi del suddetto 'Quadro di Assetto adattivo' e dei 'Progetti di territorio'.

La metodologia

In questo paragrafo si descrive la metodologia di analisi e la definizione delle fragilità territoriali dell'area inviluppo dei comuni del Centro Italia facenti parte dei due crateri sismici del 2016-17 e 2009.

Nelle fasi iniziali della ricerca, le suddette analisi sono state indirizzate ad uno studio delle fragilità territoriali, definite come aree interessate da fenomeni di abbandono, di arretramento socio economico, sottoutilizzate, poco accessibili ed emarginate rispetto ai contesti in cui si trovano, ed alla sperimentazione di strategie e strumenti di progettazione territoriale capaci di definire una modalità di pianificazione per la ripresa socio economica di queste aree colpite da disastri naturali. In una seconda fase, tali analisi sulle fragilità sono state affiancate ad uno studio della diffusione del virus Sars-Cov2 con l'intento di approfondirne i caratteri.

La metodologia utilizzata per ottenere una configurazione definita delle geografie delle fragilità nei crateri sismici è stata quella

di affiancare all'analisi delle componenti di Fragilità Fisica, Sociale ed Economica, delle letture rivolte ad altri temi quali il Turismo, l'Accessibilità e la Pianificazione, temi che determinano le fragilità territoriali, o comunque connessi ad esse.

In una prima fase, la ricerca sulle geografie della fragilità è stata indirizzata all'analisi dei numerosi dati messi a disposizione dagli enti e dai ministeri. Successivamente, per ottenere una definizione delle fragilità dal punto di vista Fisico, Sociale ed Economico, sono stati scelti i dati più indicativi fra tutti quelli disponibili, e sono stati rielaborati in Indici, per ottenere una descrizione quanto più esaustiva, fedele e sintetica dei singoli fenomeni. Tutti gli indici sono stati normalizzati e rappresentati in una scala di valore tra 0 e 1, in modo da poter essere confrontabili e combinabili tra loro. I risultati delle suddette combinazioni sono gli Indici Sintetici delle Fragilità: l'Indice di Fragilità Fisica (IFF), l'Indice di Fragilità Sociale (IFS) e l'Indice di Fragilità Economica (IFE) (Tab. 1), che hanno consentito di realiz-

zare un quadro territoriale complessivo per ogni categoria di fragilità.

L'Indice di Fragilità Fisica è la combinazione dell'Indice di Pericolosità Sismica (INGV), dell'Indice di Pericolosità Idraulica (ISPRA) e dell'Indice di Pericolosità Idrogeologica (ISPRA) (Tab.1). Il valore massimo dell'indice rappresenta complessivamente una maggiore fragilità, a livello fisico, del territorio, ossia le aree in cui è presente un'elevata concentrazione di rischi derivanti dalle pericolosità legate a fenomeni naturali quali sismi, frane, esondazioni.

L'Indice di Fragilità Sociale è composto dall'Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale, dal Tasso di Crescita della Popolazione, dall'Indice di Vecchiaia e dall'Indice di Natalità (Tab. 1). Alti valori dell'IFS contraddistinguono territori in cui si ha una prevalenza di popolazione anziana, poche nascite, una tendenza allo spopolamento e un'alta esposizione a situazioni di rischio, inteso come incertezza della propria condizione sociale ed economica.

Infine, l'Indice di Fragilità Economica (IFE) rappresenta il risultato della combinazione

Tabella 1. Indici e letture per l'individuazione delle geografie della fragilità

N°	Geografia/Lettura - Indice Sintetico	Indice	Riferimento bibliografico	Riferimento dati
1	FRAGILITA' FISICA Indice Sintetico di Fragilità Fisica - IFF	IPS - Indice di Pericolosità Sismica	--	ISTAT, INGV
		IPG - Indice di Pericolosità Idrogeologica	--	ISTAT, ISPRA
		IPI - Indice di Pericolosità Idraulica	--	ISTAT, ISPRA
2	FRAGILITA' SOCIALE Indice Sintetico di Fragilità Sociale - IFS	IVSM - Indice di Vulnerabilità Sociale e Materiale	(8milaCensus 2016)	ISTAT
		TCP - Tasso di Crescita della Popolazione	--	ISTAT
		IdV - Indice di Vecchiaia	--	ISTAT
		IdN - Indice di Natalità	--	ISTAT
3	FRAGILITA' ECONOMICA Indice Sintetico di Fragilità Economica- IFE	IDIS - Indice di Disoccupazione	--	ISTAT
		IEC - Indice di Inerzia Economica*	(PostMet 2015)	ISTAT
		IPO - Indice di Povertà	--	ISTAT, MEF
		IED - Indice di Esclusione Digitale	(PostMet 2015)	ISTAT
4	TURISMO	IDPC - Indice di Densità del Patrimonio Culturale	--	ISTAT, MIBACT
		TFR - Tasso di Funzione Ricettiva	--	ISTAT, MIBACT
		IDV - Indice di Densità di Visitatori	--	ISTAT, MIBACT
5	ACCESSIBILITA'	IAC - Indice di Accessibilità ai Centri	--	ISTAT
		IAS - Indice di Accessibilità alle Stazioni	(PostMet 2015)	ISTAT
		Rete Infrastrutturale	--	OSM
		Matrice Origine/Destinazione	--	ISTAT
		Accessibilità al Sistema Sanitario	--	OSM, MDS
6	PIANIFICAZIONE	Consumo di Suolo e Aree Protette	--	ISPRA, MATTM
		La Pianificazione Locale	--	INU
		Le Aree Interne	--	ACT

* Rielaborazione dell'Indice di Dinamismo Economico (PostMetropoli, 2015)

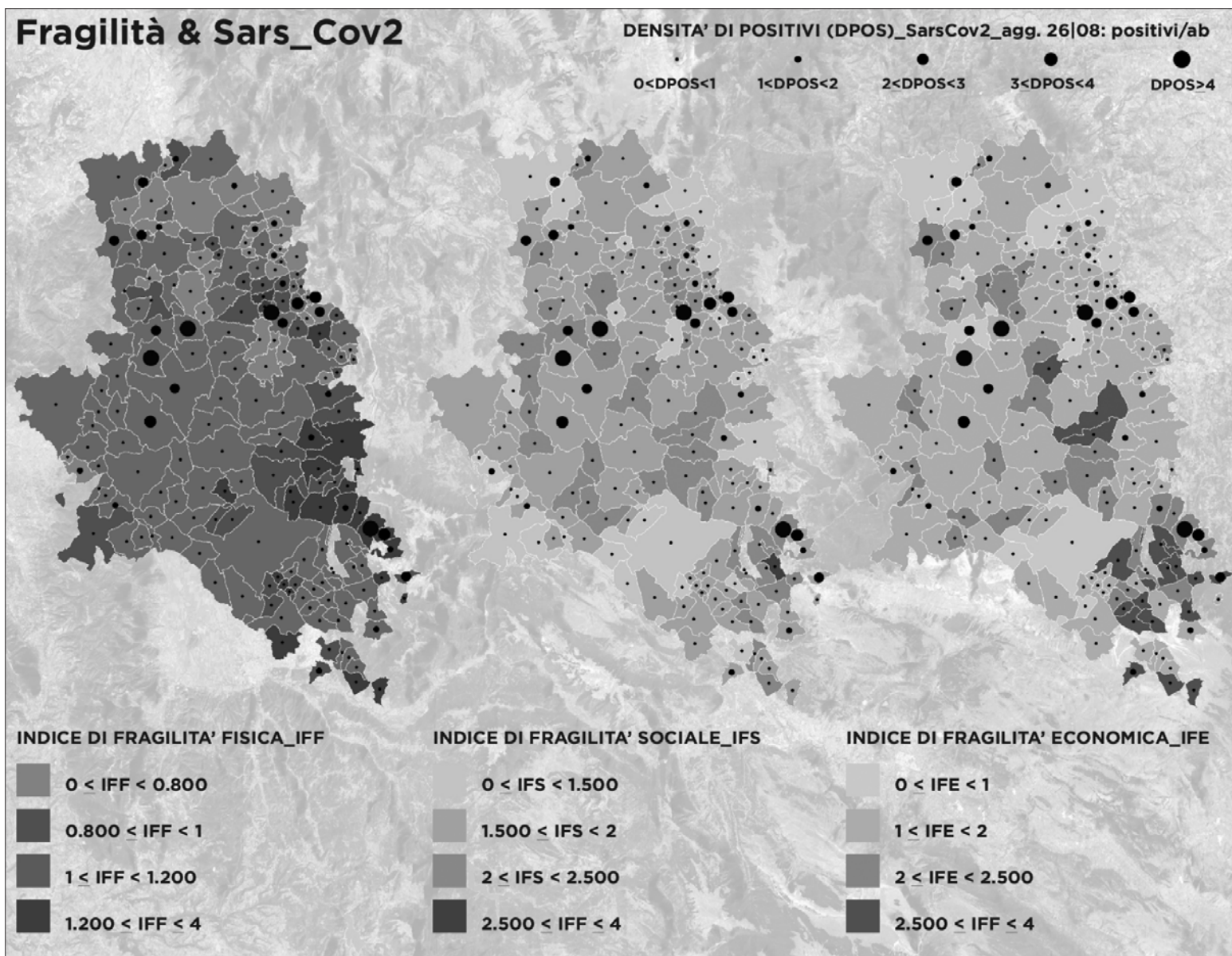


Figura 1 – Overmapping tra le elaborazioni degli indici di fragilità e la distribuzione della densità di positivi al virus Sars-Cov2 aggiornata ad agosto 2020.

dell'Indice di Disoccupazione, dell'Indice di Inerzia Economica, dell'Indice di Povertà e dell'Indice di Esclusione Digitale (PostMetropoli, 2015). Come nei precedenti casi, alti valori dell'IFE sono rappresentativi di aree caratterizzate da un'alta disoccupazione, con un tasso di povertà elevato, aree economicamente arretrate, in cui il rapporto fra gli addetti al settore del commercio, dell'agricoltura e dell'artigianato con il totale della popolazione è molto basso e in cui un'importante percentuale della popolazione è esclusa dai servizi a banda larga.

Per quanto riguarda la Lettura relativa al tema del Turismo sono stati elaborati degli Indici a partire dai dati messi a disposizione dal MibacT: l'Indice di Densità del Patrimonio Culturale (IDPC), il Tasso di Funzione Ricettiva (TFR), e l'Indice di Densità di Visitatori (IDV) (Tab.1).

In relazione al tema dell'accessibilità, la ricerca è stata rivolta a quella relativa ai Centri Urbani, alle Stazioni Ferroviarie, al Sistema

Sanitario e alla analisi della Matrice Origine-Destinazione. L'obiettivo delle analisi è stato quello di far emergere, se presenti, una relazione fra la diffusione della pandemia e l'accessibilità del territorio. Le elaborazioni dei dati Istat sull'accessibilità ai Centri Urbani e alle Stazioni Ferroviarie ha permesso la definizione degli Indici corrispondenti, calcolati analizzando i diversi tempi di percorrenza. Gli indici variano in un range da 0 a 4, dove 4 rappresenta il tempo di percorrenza minore. In seguito, attraverso l'analisi dei flussi per studio e lavoro fra i diversi comuni, è stata elaborata la matrice Origine Destinazione, che sovrapposta alla Rete Infrastrutturale del cratere, individua le connessioni all'interno del territorio fra i diversi centri. Infine, sull'Accessibilità al Sistema Sanitario, la lettura è volta all'analisi della presenza di strutture sanitarie attive nel territorio e la loro distanza dai centri, in termini di tempo necessario all'intervento dei mezzi di soccorso.

L'ultima Lettura è stata quella relativa al tema della Pianificazione ed è rivolta all'analisi del Consumo del Suolo, delle dinamiche della Pianificazione Locale e delle Aree Protette presenti nell'area di studio. I comuni del cratere sono stati classificati in base al suolo consumato pro capite (mq/ab) in diversi range, mostrando come in alcuni casi il consumo di suolo è maggiore in aree che presentano molte fragilità, poco accessibili e scarsamente popolate. La successiva analisi invece classifica i comuni in base all'anno dell'ultimo aggiornamento della Pianificazione locale, ove presente. Si evince come molti comuni abbiano una pianificazione locale obsoleta, a volte anche antecedente il 1955, denotando così una scarsa dinamica pianificatoria. Infine, è stata analizzata la presenza di Aree Protette nel territorio del cratere: sono state rappresentate sul territorio le Zone Speciali di Conservazione ed i Siti di Importanza Comunitaria. Nella fase successiva, dopo aver analizzato i

temi delle fragilità ed in concomitanza con la delicatezza e la singolarità del momento storico che tutto il mondo sta vivendo, a tali elaborazioni sono state integrate le analisi di un quadro sullo sviluppo e la diffusione della pandemia del virus Sars-Cov2 nei territori analizzati.

Dai dati messi a disposizione dall'Istituto Superiore della Sanità (ISS) riguardanti il numero di positivi per ogni comune, sono state elaborate le percentuali in termini di Densità di Positivi (DPOS), andando a rapportare il numero di casi con il totale della popolazione residente nei singoli comuni. L'analisi dell'andamento epidemiologico della pandemia nei territori del cratere è stata combinata sia con i risultati ottenuti dallo studio delle tre fragilità iniziali (fisica, sociale ed economica) e sia con le altre tre letture, ossia il Turismo, l'Accessibilità e la Pianificazione.

La ricerca si è proposta così una comparazione geografica semplificata tra le elaborazioni sopradescritte e la densità di positivi al virus Sars-Cov2 aggiornata ad agosto 2020, prima della seconda ondata (ISS, 2020). Anche in questo caso l'elaborazione grafica del dato è stata suddivisa in range percentuali.

Le mappe degli Indici Sintetici delle Fragilità e delle letture su Turismo, Accessibilità e Pianificazione sono state sovrapposte geograficamente alla distribuzione spaziale della densità di positivi al virus Sars-Cov2 elaborata dal rapporto "Epidemia COVID-19" dell'Istituto Superiore della Sanità aggiornato ad agosto 2020 (ISS 2020). Sono emerse originali interpretazioni territoriali che, come si vedrà in seguito, rafforzano alcuni fenomeni già individuati e ne fanno emergere altri utili all'approccio definito nel paragrafo 2.

Primi risultati

La figura 1 che segue, rappresenta la sovrapposizione della densità dei positivi al virus Sars-Cov2 alle elaborazioni grafiche dei tre Indici di Sintesi delle Fragilità Fisica, Sociale ed Economica (IFF, IFS, IFE). L'obiettivo è quello di verificare se nelle zone in cui le fragilità sono più alte vi sono dei comportamenti indicativi della distribuzione del virus.

Dal confronto geografico emerge come nelle zone che presentano valori alti degli Indici di Fragilità in più di una componente, ci sia una maggiore diffusione della pandemia. In particolare modo questo fenomeno è più evidente nel versante ad est dell'area di studio e nella zona fra Marche ed Umbria, dove un'alta densità di positivi si attesta in comuni di piccole dimensioni e con bassa popolazione, fenomeno che sarà approfondito successivamente nella lettura relativa all'Accessibilità.

Fenomeni simili si rilevano anche nella sovrapposizione con le altre tre letture (Turismo, Accessibilità, Pianificazione). Ad esempio, per quanto riguarda la lettura relativa al Turismo, i comuni con potenzialità turistiche elevate e con un'alta presenza di patrimonio culturale presentano una densità medio alta di positivi al Sars-Cov2. Anche le analisi relative all'Accessibilità evidenziano dei fenomeni interessanti, alcuni immaginabili, altri più singolari. In particolare modo, la sovrapposizione della distribuzione del virus con la rete infrastrutturale del cratere, mostra come fra i comuni con maggiori densità di positivi ce ne siano alcuni che si attestano su strade percorse da grandi flussi ed altri che invece si trovano lungo strade montane, a bassa concentrazione di servizi, che presentano un "Terminale" al loro estremo. "Terminale" inteso come punto di arrivo di una viabilità, sì connessa alla rete infrastrutturale, ma che porta esclusivamente in determinate zone, per lo più isolate. Questi terminali, in particolare modo nella zona a sud est del cratere, mostrano come in piccoli comuni, poco abitati e poco accessibili, ci sia un'alta densità di positivi, dovuta alla relazione con comuni più grandi in cui si sono sviluppati dei focolai, definiti nella ricerca come "Serbatoi".

Singolare è anche il fenomeno evidenziato dalla sovrapposizione del tasso di Accessibilità ai Centri Urbani e alle Stazioni Ferroviarie con la Densità di Positivi. Sono presenti alte percentuali di Densità di Positivi in comuni con Indici di Accessibilità molto bassi. Ciò a conferma di quanto mostrato precedentemente dalla sovrapposizione della diffusione del virus alla rete infrastrutturale ma anche dalla sovrapposizione con la matrice Origine/Destinazione, che denota un isolamento dell'area di studio rispetto alle aree metropolitane della costa: infatti tutta la mobilità principale si attesta a ridosso del territorio analizzato, portando grandi flussi principalmente nella zona Adriatica e lasciando quindi le aree interne del cratere semi isolate. Nonostante ciò è nelle aree più isolate che si sono rilevate le più alte percentuali di densità di positivi al virus. Quindi, se da un lato il fenomeno della diffusione della pandemia può essere attribuito ai collegamenti infrastrutturali e alla concentrazione di flussi, dall'altro questo fenomeno viene smentito per alcune aree interne dai risultati appena descritti.

L'ultima lettura sull'Accessibilità, relativa al Sistema Sanitario, basa l'analisi sugli standard della griglia dei Livelli Essenziali di Assistenza - LEA (Medici et al, 2019). Sono state elaborate delle isocrone rappresentative degli intervalli allarme-target dei mezzi di soccorso

(18, 21, 25 minuti), ossia del tempo necessario all'intervento sanitario. Sono state individuate le porzioni di territorio più o meno servite dagli ospedali attivi presenti ed è stato possibile verificare la copertura territoriale del servizio sanitario riferito a questi intervalli. Successivamente, utilizzando le sezioni censuarie riferite al censimento 2011, è stato rilevato il numero di persone effettivamente comprese negli intervalli ed il numero delle persone escluse: circa 65.000 abitanti dell'area del cratere non sono compresi negli intervalli allarme-target definiti "accettabili" dagli standard LEA (fino a 25 minuti), ed è proprio in queste aree non servite che si attestano le più alte Densità di Positivi al Sars-Cov2.

Infine, per quanto riguarda la Pianificazione, la densità di positivi al Sars-Cov2 è stata confrontata con il Tasso di Consumo di Suolo, evidenziando la presenza di Comuni con alto consumo di suolo, e quindi una dinamica insediativa importante, e una alta densità di positivi, ma anche Comuni con un basso tasso di consumo di suolo e una alta densità di positivi. Questo fenomeno evidenzia come non è sempre vero che a comuni dinamici possono corrispondere densità alte di positivi. Una seconda elaborazione relativa al tema della Pianificazione riguarda la sovrapposizione della Densità di Positivi con le Aree Protette, ed emerge che numerosi Comuni con un'alta densità di positivi si trovano sul limite di queste aree e mai all'interno. La terza elaborazione, che riguarda la sovrapposizione con la dinamica della Pianificazione Locale, ci dimostra che laddove i Comuni hanno un tasso di ricambio della Pianificazione Locale alto o medio, quindi una situazione pianificatoria dinamica, si può verificare anche una Densità di Positivi alta, ma questo non è sempre vero, alla stregua del consumo di suolo.

Conclusioni

I primi risultati descritti sinteticamente nel precedente paragrafo, ci consentono di porre in evidenza alcuni fenomeni in termini di criticità:

- Un persistente isolamento dei territori che presentano una elevata fragilità, non solo connesso alle infrastrutture fisiche ma anche a quelle digitali o delle telecomunicazioni, reso ancor più evidente con l'analisi della distribuzione del Sars-Cov2.
- La fragilità del sistema di relazione tra i territori del cratere che in termini progettuali richiederà un sistema di governance e di alleanze che necessariamente dovrà affrontare il riequilibrio territoriale per garantirne l'accessibilità e quindi la fruizione, ad esempio turistica, sviluppando

l'integrazione dei contesti fragili con quelli forti.

- Il divario che caratterizza il sistema dei servizi territoriali e di prossimità, che lascia scoperti domande importanti come ad esempio quella sanitaria.

Questi fenomeni, in termini Progettuali suggeriscono da un lato di articolare un Quadro generale di Assetto dei Crateri in una logica macroregionale (vedere il paragrafo 2) e di conseguenza di attivare alleanze territoriali su specifici Progetti di Territorio per concretizzare le strategie di Assetto. Il Quadro di Assetto dei Crateri dovrebbe riferirsi a strategie adattive e ad un approccio flessibile e dinamico. Dovrebbe perseguire processi integrati di ricucitura dei territori, di valorizzazione e stabilizzazione/rafforzamento del capitale sociale e territoriale, ma soprattutto dovrebbe individuare progetti territoriali capaci di realizzare le suddette strategie sperimentando alleanze e quindi di nuovi livelli di governance. Tali progetti si basano principalmente sul sistema relazionale e il suo potenziamento (Di Ludovico, D'Ascanio, 2019), cioè su una maglia connettiva fisica e digitale, locale e globale (Di Ludovico, Properzi, 2019) che innerva le componenti della matrice territoriale da sviluppare. I temi principali che l'Assetto e i Progetti di territorio dovranno affrontare in un ambito così specifico come quello dei Crateri, riguardano anzitutto la riduzione del rischio territoriale ed urbano e il preoccupante abbandono di interi settori territoriali, ma riguardano anche nuove geografie del lavoro e quindi la trasformazione spaziale/strutturale dei servizi territoriali e lo sviluppo delle reti (non solo quelle digitali e i connessi Big Data).

Note

* Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale, Università degli Studi dell'Aquila, donato.diludovico@univaq.it

** Dipartimento di Ingegneria Civile, Edile-Architettura e Ambientale, Università degli Studi dell'Aquila, chiaracapannolo@gmail.com

r. Il progetto Territori Aperti è nato da un'idea condivisa tra il Comune dell'Aquila e l'Università degli studi dell'Aquila e attivata grazie a un finanziamento del 'Fondo Territori Lavoro e Conoscenza', costituito con una sottoscrizione tra i lavoratori iscritti a CGIL, CISL e UIL.

Bibliografia

Barbano, A. et al (2012). Proposta metodologica per l'aggiornamento delle mappe di pericolosità e di rischio – Attuazione della Direttiva 2007/60/CE relativa alla valutazione e alla gestione dei rischi da alluvioni (Decreto Legislativo n.49/2010). Manuali e Linee Guida ISPRA, 82/2012.

Clementi, A. (1999). Infrastrutture e Progetti di Ter-

ritorio. Palombi Editori. Roma.

Cusimano, G. & Mercantanti, L. (2018). La strategia europea delle macroregioni. Opportunità e criticità. *Geotema*, 57, 8-17.

Di Ludovico, D. & Di Lodovico, L. (2020). The Regional Management Risk Plan. Knowledge, scenarios and prevention projects in a regional context. *International Journal of Disaster Risk Reduction*. Vol. 45, 1-13. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.ijdr.2019.101465>.

Di Ludovico, D. & D'Ascanio, F. (2019). European cross-scale spatial planning and Territorial Frames in the Italian Median Macroregion. *European Planning Studies*. Vol. 27, 1369-1390. Doi: <https://doi.org/10.1080/09654313.2019.1581729>.

Di Ludovico, D. & Properzi, P. (2019). Smart Land e processi di sviluppo delle Aree Interne. In: (a cura di) Pignatti L., Rovigatti P., Angelucci F., Villani M., *Territori fragili / Fragile territories. Paesaggi_Città_Architetture / Landscapes_Cities_Architecture*. 672-679, Roma: Gangemi Editore.

Di Ludovico, D. & Properzi, P. (2015). Governo del Territorio – Progetti di Territori. In: Italia mediana. una macroregione, strategie, piani e paesaggi, Di Ludovico, D. & Properzi, P. (a cura di). Verdone Editore. Castelli (TE).

ISS (2020). Epidemia COVID-19. Aggiornamento nazionale (appendice): 18 agosto 2020. Istituto Superiore della Sanità. In: <https://www.epicentro.iss.it/> (Ultimo accesso 25.08.2020).

Mächtle, B. & Eitel, B. (2013). Fragile landscapes, fragile civilizations – How climate determined societies in the pre-Columbian south Peruvian Andes. *Catena*, N. 103, 62-73. Doi: <https://doi.org/10.1016/j.catena.2012.01.012>.

Medici, F. et al (2019). Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA – Metodologia e Risultati dell'anno 2017. In: http://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2832_allegato.pdf (ultimo accesso 30.10.2020)

Moroni, S. (2007). La città del liberalismo attivo. Diritto, piano, mercato. CittàStudi. Torino.

PostMetropoli (2015). Atlante dei territori post-metropolitani. In: <http://www.postmetropoli.it/> (ultimo accesso: 14.10.2020)

Sabel C.F (2013), *Esperimenti di nuova democrazia. Tra globalizzazione e localizzazione*, Armando Editore, Roma.

Trigila, A. et al (2018). Dissesto idrogeologico in Italia: pericolosità e indicatori di rischio. Edizione 2018. ISPRA, Rapporti 287/2018.

Vinci, I. a cura di (2010). *Pianificazione strategica in contesti fragili*. Alinea Editrice. Firenze.