

urbanistica

INFORMAZIONI

■ **Del senso.** Le parole dell'urbanistica ■ Parliamo ancora di **futuro** ■ **FOCUS Pianificazione regionale** e governo del territorio: prospettive e sinergie ■ **Comunità resistenti.** Partecipazione e politiche di **sviluppo** nelle aree interne e rurali ■ **MOSAICO ITALIA** Politiche, piani e progetti per la rivitalizzazione dei **centri storici minori del Lazio** ■ **INU COMMUNITY Dotazioni** urbanistiche: esplorazioni alla scala urbana e territoriale ■ **UNA FINESTRA SU...** L'evoluzione della pianificazione urbanistica in **Brasile** ■ **SPAZIO GIOVANI** Accessibilità e prossimità per una **città inclusiva**. #dialoghi di sostenibilità: **mobilità sostenibile**. Corpo a corpo con la strada ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** Cittadinanza attiva e **inclusione** sociale. In**SUPER**abile Junior: promuovere l'**accessibilità** tra i più piccoli. Emergenza e diffusione dei centri per la distribuzione alimentare in Italia ■ **SPEAKERS' CORNER** Il nuovo Codice dei **contratti pubblici**. Quale impatto sul territorio? ■ **ASSOCIAZIONI** Assemblea **Assurb** 2022. **Ancsa** nella rete delle Città patrimoniali ■ **LETTURE&LETTORI** La montagna del latte. E le altre. **Rigenerazione** urbana e territoriale ■ **SIGNIFICANTE & SIGNIFICATI** Infrastrutture verdi e blu. **Struttura/Strutturale** ■

306

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

INU
Edizioni



In caso di mancato recapito rinviare a ufficio posta Roma - Romanina per la restituzione al mittente previo addebito.
Poste Italiane S.p.A. Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (conv. in l. 27/2/2004 n. 46) art. 1 comma 1 - DCB - Roma

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

Direttrice scientifica
Carolina Giaimo

Vicedirettore
Vittorio Salmoni

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

Segreteria di redazione
Valeria Vitulano

Progetto grafico
Luisa Montobbio (DIST/Polito)

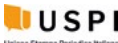
Impaginazione
Valeria Vitulano, Viviana Martorana

Immagini in IV di copertina
Gosia Turzeniecka
Sansicario
Champlas Seguin
Champlas
Champlas

306
Anno L
Novembre-Dicembre 2022
Edizione digitale
Euro 5,00

**Comitato scientifico e Consiglio
direttivo nazionale INU**
Andrea Arcidiacono, Marisa Fantin,
Paolo Galuzzi, Carlo Gasparrini,
Carolina Giaimo, Carmen Giannino,
Giancarlo Mastrovito, Luigi Pingitore,
Marichela Sepe, Comune di Ancona,
Regione Emilia-Romagna, Regione
Piemonte
Componente dei Presidenti di
Sezione e secondi rappresentanti:
Francesco Alberti (Toscana 2° rap.),
Carlo Alberto Barbieri (Piemonte
e Valle d'Aosta), Alessandro Bruni
(Umbria), Domenico Cecchini
(Lazio), Claudio Centanni (Marche),
Camilla Cerrina Feroni (Toscana),
Marco Engel (Lombardia), Sandro
Fabbro (Friuli Venezia Giulia),
Isidoro Fasolino (Campania 2° rap.),
Gianfranco Fiora (Piemonte e Valle
d'Aosta 2° rap.), Laura Fregolent
(Veneto), Luca Imberti (Lombardia
2° rap.), Francesco Licheri
(Sardegna), Giampiero Lombardini
(Liguria), Roberto Mascarucci
(Abruzzo e Molise), Francesco
Domenico Moccia (Campania),
Domenico Passarelli (Calabria),
Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise
2° rap.), Francesco Rotondo (Puglia),
Francesco Scorza (Basilicata),
Michele Stramandinoli (Alto Adige),
Michele Talia (Lazio 2° rap.), Simona
Tondelli (Emilia-Romagna 2° rap.),
Anna Viganò (Trentino), Giuseppe
Trombino (Sicilia), Sandra Vecchietti
(Emilia-Romagna).

**Componenti regionali
del comitato scientifico**
Abruzzo e Molise: Donato Di Ludovico
(coord.), donato.diludovico@gmail.com
Alto Adige: Pierguido Morello (coord.)
Basilicata: Piergiuseppe Pontrandolfi
(coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@
gmail.com
Calabria: Giuseppe Caridi (coord.),
giuseppe.caridi@alice.it
Campania: Giuseppe Guida (coord.),
Arena A., Berruti G., Gerundo C., Grimaldi
M., Somma M.
Emilia-Romagna: Simona Tondelli
(coord.), simona.tondelli@unibo.it
Fiuli Venezia Giulia: Sandro Fabbro
Lazio: Chiara Ravagnan (coord.), chiara.
ravagnan@uniroma1.it, Poli I., Rossi F.
Liguria: Franca Balletti (coord.),
francaballetti@libero.it
Lombardia: Iginio Rossi (coord.), iginio.
rossi@inu.it
Marche: Roberta Angelini (coord.),
robbyarch@hotmail.com, Vitali G.
Piemonte: Silvia Saccomani (coord.)
silvia.saccomani@formerfaculty.polito.it,
La Riccia L.
Puglia: Giuseppe Milano e
Giovanna Mangialardi (coord.),
ingegneregiosuppemilano@gmail.
com, giovanna.mangialardi@poliba.it,
Maiorano F., Mancarella J., Paparusso O.,
Spadafina G.
Sardegna: Roberto Barracu (coord.)
Sicilia: Giuseppe Trombino
Toscana: Leonardo Rignanese (coord.),
leonardo.rignanese@poliba.it, Alberti F.,
Nespolo L.
Trentino: Giovanna Ulrici
Umbria: Beniamino Murgante (coord.),
murgante@gmail.com
Veneto: Matteo Basso (coord.), mbasso@
iuav.it

 **USPI** Associato all'Unione
Stampa Periodica Italiana

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

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

**Consiglio di amministrazione
di INU Edizioni**
F. Sbeti (presidente),
G. Cristoforetti (consigliere),
D. Di Ludovico (consigliere),
D. Passarelli (consigliere),
L. Pogliani (consigliere),
S. Vecchietti (consigliere).

Servizio abbonamenti
Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e
pubblicità**
Inu Edizioni srl
Via Castro Dei Volsci 14 - 00179 Roma
Tel. 06 68134341 / 335-5487645
<http://www.inuedizioni.it>

APERTURE

5 Del senso. Le parole dell'urbanistica

Carolina Giaimo

IL PUNTO

7 Parliamo ancora di futuro

Michele Talia

FOCUS

PIANIFICAZIONE REGIONALE E GOVERNO DEL TERRITORIO: PROSPETTIVE E SINERGIE

a cura di Elena Marchigiani

9 Sulla pianificazione regionale: quali approcci e strumenti per il governo del territorio?

Elena Marchigiani

15 Un nuovo Piano territoriale regionale per il Piemonte: orientare, coordinare e valutare le trasformazioni

Giovanni Paludi

19 La revisione del Piano territoriale regionale della Lombardia: uno strumento dinamico per affrontare nuove sfide

Maurizio Federici, Sandra Zappella

25 Il nuovo Piano territoriale della Liguria: visioni e strategie a confronto con gli squilibri regionali

Giampiero Lombardini

30 La pianificazione regionale nel Veneto: lo sfondo complessivo e un approfondimento sul tema del patrimonio culturale a base territoriale

Matteo Basso, Anna Marson

35 Il Piano di indirizzo territoriale a valenza paesaggistica della Toscana: dimensioni prevalenti, criticità e opportunità operative

Valeria Lingua

41 Conoscenze, strategie e processi che contano: percorsi di innovazione nelle pratiche di pianificazione e programmazione regionale in Puglia

Angela Barbanente

47 L'avvio del Piano regionale per la Sicilia: tra criticità territoriali e pianificazione strategica

Francesco Martinico, Paolo La Greca

51 Il Governo del territorio dopo i recenti fallimenti di stato e mercato

Sandro Fabbro

FOCUS

COMUNITÀ RESISTENTI. PARTECIPAZIONE E POLITICHE DI SVILUPPO NELLE AREE INTERNE E RURALI

a cura di Emanuela Coppola

55 Comunità resistenti. Partecipazione e coinvolgimento della comunità nella costruzione delle politiche di contrasto all'abbandono delle aree interne e rurali

Emanuela Coppola

59 Re-Generation (Y)outh think tank: un esempio di empowerment giovanile da e per le aree interne

Giusy Sica

62 Le evoluzioni dello sviluppo locale in Sicilia: i Sicani dalla Snai all'integrazione con le politiche di sviluppo rurale

Daniele Ronsivalle, Barbara Lino, Annalisa Contato

64 Comunità resilienti e strategia di resistenza dei territori

Adriana Galderisi, Giuseppe Guida

68 Living Lab Matese: esperienze di co-progettazione nei territori interni

Giada Limongi, Valentina Vittiglio

70 Ascolto attivo e co-progettazione: strumenti di processo per la costruzione di strategie rigenerative delle aree interne colpite dal Sisma 2016

Francesco Rotondo, Giovanni Marinelli, Monica Pantaloni, Luca Domenella

MOSAICO ITALIA

Politiche, piani e progetti per la rivitalizzazione dei centri storici minori del Lazio

a cura di Irene Poli, Chiara Ravagnan e Francesca Rossi, Inu Lazio

- 75** **La rivitalizzazione dei centri storici minori nel Lazio. Esperienze di pianificazione e progettazione**
Irene Poli
- 79** **Percorsi di resilienza. Le reti della mobilità per la rigenerazione dei centri storici minori e delle aree interne**
Chiara Ravagnan, Chiara Amato, Mario Cerasoli
- 82** **Prospettive integrate di rigenerazione per le isole minori: il progetto per il carcere di Santo Stefano a Ventotene**
Francesca Rossi, Giulia Bevilacqua
- 86** **La rigenerazione dei centri storici fragili: la dimensione strutturale e strategica della ricostruzione**
Silvia Uras
- 90** **Un metodo, due sperimentazioni progettuali**
Paolo Colarossi, Francesco Colarossi, Sharon Anna Somma, Francesca Paola Mondelli

INU COMMUNITY

Dotazioni urbanistiche: esplorazioni alla scala urbana e territoriale

a cura della Community Ricerche e sperimentazioni nuovi standard

- 95** **Le dotazioni territoriali nel Pug di Bologna 2021 tra conoscenza, strategia ed efficacia**
Valeria Vitulano
- 101** **Il territorio diseguale. Standard urbanistici e diritto alla città nelle aree interne: le Valli di Lanzo (To)**
Carolina Giaimo, Giulio Gabriele Pantaloni, Letizia Ferrero, Guido Baschenis

UNA FINESTRA SU...

L'evoluzione della pianificazione urbanistica in Brasile

a cura di Stefano Salata

- 107** **Continuità e mutazioni degli strumenti urbanistici per le città brasiliane**
Marco Mareggi

- 109** **Urbanistica nel Brasile del XXI secolo. Tra nazionale e locale, dalla regolazione alla liberalizzazione?**

Frederico Burnett

- 115** **Una città pianificata. Piani storici e recenti per San Paolo del Brasile**

Marco Mareggi

SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico

- 121** **Accessibilità e prossimità per la costruzione di una città inclusiva. Le esperienze di Bologna, Milano, Est Ensemble**
Chiara Amato
- 125** **#dialoghi di sostenibilità: mobilità sostenibile da opzione ideologica a scelta logica**
Giada Limongi, Giulia Motta Zanin
- 127** **Corpo a corpo con la strada. La necessità di osservare e progettare i modelli di mobilità secondo i fattori qualitativi dei luoghi attraversati e del tempo trascorso in movimento**
Lorenzo Nofroni

URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino

- 129** **La città che accoglie. Cittadinanza attiva e inclusione sociale**
Elisa Macciocchi
- 131** **inSUPERabile junior: promuovere l'accessibilità tra i più piccoli. Un prerequisito utile per costruire un Peba**
Gaetano Giovanni Daniele Manuele
- 135** **Emergenza e diffusione dei centri per la distribuzione alimentare in Italia. Quali strumenti di piano e quali forme del progetto?**
Agostino Strina

SPEAKERS' CORNER

- 140** **Il nuovo Codice dei contratti pubblici. Quale impatto sul territorio?**

Roberto Gallia

ASSOCIAZIONI

Assurb

142 **Assemblea elettiva Assurb 2022**

Markus Hedorfer

Ancsa

144 **L'Ancsa nella rete internazionale delle Città patrimoniali**

Marika Fior, Stefano Storchi

LETTURE&LETTORI

146 **Fra opportunità e problemi. La montagna del latte. E le altre**

147 **Rigenerazione urbana e territoriale: un glossario, due casi**

Federico Camerin

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

148 **Infrastrutture verdi e blu**

Carlo Gasparri

149 **Struttura/Strutturale**

Paolo Galuzzi

150 **Indici 2021-2022**



INU

XXXI
CONGRESSO
NAZIONALE

18 NOVEMBRE 2022

BOLOGNA

La riforma urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio

Visita il sito web del Congresso:
www.inucongressorur2022.com

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

Del senso. Le parole dell'urbanistica

Carolina Giaimo

Perché le parole sono importanti? Perché le parole hanno senso? Sono questi due interrogativi, in un certo senso, costitutivi per una rivista come *Urbanistica Informazioni*, fondata nel 1972 proprio per ingaggiare la sfida di dare visibilità e spazio ad un'informazione che raggiungesse tutte le forze sociali e tecniche del Paese (in quanto la stampa sia generalista che tecnica non si occupava degli eventi dell'urbanistica), in tempi certi e non aleatori (Giaimo 2022).

Non a caso, quindi, a conclusione della ricorrenza del cinquantesimo anno di produzione, UI 306 intende attirare l'attenzione dei lettori sulla necessità di non trascurare l'importanza e il valore delle parole, uno stimolo che incessantemente attraversa la cultura moderna, come argomentato dai linguisti Valeria Della Valle e Giuseppe Patota nel volume, *Le parole valgono*, edito da Treccani¹ nel 2020, in cui gli autori dimostrano, in maniera assai stimolante, che con le parole si può incidere positivamente o negativamente sulla realtà circostante, costruendo o distruggendo miti, coscienze e tendenze, arrivando anche a fare cose incredibili. Un messaggio decisamente significativo per una società, come quella in cui viviamo, dominata dagli algoritmi digitali, sempre più veloce quanto instabile, liquida e iperconnessa.

Affermare, pertanto, che le parole valgono non è un'ovvietà, soprattutto se si considera quanto esse possano venire utilizzate, più o meno consapevolmente, con cognizione di causa. Non è infrequente, ad esempio, constatare quanto la politica e la cultura generale stiano modificando il significato delle parole, spingendoci verso una società dove l'interpretazione dei segni e dei suoni che formano un discorso, cioè il senso dei discorsi e della narrazione, divengono sempre più soggettivi e quindi tendenzialmente impossibili da decifrare in assenza della condivisione di un lessico comune.

Infatti, gli studi di linguistica ci insegnano che una parola è un segno che definisce la relazione tra forma e contenuto, tra significante e significato (de Saussure 1916) e che "è attraverso il segno della parola che l'uomo forma i suoi pensieri, li esprime a se stesso e li comunica agli altri; soprattutto la parola non è segno della cosa, ma segno del pensiero" (Pititto 2007).

Dunque una parola può avere più di un significato, che si comprende nel corso del contesto, inserito in una trama narrativa. In un certo senso si potrebbe dire che è il contesto a dare il significato alle parole. Le parole, allora, hanno significato perché sono articolate seguendo un insieme di regole condivise, connesse tra di loro in un medesimo contesto. Ogni parola utilizzata in una comunicazione è pertanto un segno che è finalizzato a trasmettere un contenuto dall'*animus* di chi parla a quello di chi ascolta.

A questa condizione di 'disordine semantico' non è estranea l'urbanistica, che anche in forza del suo profilo storicamente multidisciplinare (Ernesti 1988, 1997), particolarmente a partire dal nuovo millennio² ha allargato il proprio orizzonte lessicale mutuando vocaboli (spesso *mainstream*) da nuovi saperi specialistici o riscoprendone alcuni - non si sa perché - dimenticati.³

Per tali ragioni, il progetto editoriale di *Urbanistica Informazioni* nuova serie, inaugurato con UI 295, ha dato vita ad una rubrica denominata *Significante&Significati*: l'intento è provare a rispondere alla necessità di fare un po' di chiarezza attorno ad alcuni concetti costitutivi dell'urbanistica e della pianificazione quale attività fondamentale del governo del territorio e dunque attorno ai saperi, alle teorie, alle pratiche, agli strumenti, ai processi che ne compongono il campo complesso, fornendo uno strumento agile, facilmente consultabile e accessibile a tutti.⁴

Del resto, l'esigenza di dare un ordine alle parole per aumentarne la comprensione appartiene alla tradizione culturale e letteraria degli urbanisti⁵ di cui sono un esempio - indicativo e certamente non esaustivo - i lavori di Dino Borri (1985), Claudia Mattogno (2014), Fabrizio Esposito (2015), Gabriele Pasqui (2017), o il recente volume di Lupatelli e De Rossi (2022). Attorno a tale esigenza si esprime anche il richiamo di Rosario Pavia (2022) nel suo commento al libro di Antonio Alberto Clemente (2020), invocando un lavoro sulla costruzione di una biblioteca non conclusa, ma aperta, delle parole 'penultime'; un lavoro finalizzato a "ricercare i testi più adeguati a rinnovare le conoscenze necessarie per colmare la distanza tra le parole e le pratiche operative" (*ivi*).

Oggi ci troviamo in una fase in cui, in parallelo al riconosciuto cambiamento dell'urbanistica cui viene attribuita una mutazione non ancora del tutto compiuta (Gabellini 2018), è necessario riconoscere l'evoluzione dei significati delle parole ovvero è necessario fare uso delle 'parole vecchie' per esprimere nuove cornici di senso, contrariamente all'operazione svolta da Cerdà quando, come da lui stesso dichiarato, ha dovuto "cercare e inventare parole nuove per esprimere idee nuove, la cui spiegazione non si trovava in alcun lessico" (Cerdà 1867).

La rubrica *Significante&Significati*, mediando dalla linguistica strutturale, si può intendere come una sorta di ipertesto ovvero un insieme di contributi correlati unicamente dal medesimo fine descrittivo-interpretativo di ogni singola parola/segno. Tali contributi possono essere letti in sequenza non lineare, costruendo inediti e infiniti percorsi di lettura. Come un ipertesto, quindi, *Significante&Significati* non ha

una struttura lineare e univoca ma è il risultato di una moltitudine di parole individuate nel tempo, che obbediscono a logiche differenti: la scelta di una parola porta il lettore entro la cornice di senso definita dall'autore e come in un glossario i vocaboli raccolti, bisognosi di spiegazione, sono argomentati dalla dichiarazione del significato o da altre osservazioni.

In questo numero 306 di *Urbanistica Informazioni* viene pubblicato l'Indice analitico dei lavori presentati nel biennio 2021-22: le parole (significanti) vengono riproposte attraverso una sequenza organizzata secondo l'ordine, astratto e antigerarchico, dell'alfabeto italiano, lungo un percorso di lettura che può essere compiuto in maniera sistematica dalla A alla Z e che sarà ulteriormente implementato con l'uscita dei prossimi numeri.

Gli scritti che compongono la rubrica costituiscono dei testi brevi, tutti della medesima lunghezza, pur nella specificità degli argomenti di volta in volta trattati.

Le parole che popolano *Significante&Significati* costituiscono una sorta di 'provocazione' per alimentare e implementare il confronto sul profilo e sui contenuti del discorso urbanistico e della pratica della pianificazione nella condizione contemporanea, per sgombrare il campo da possibili fraintendimenti. Esse divengono spunto per una riflessione anche su condizione e prospettive delle tecniche urbanistiche, delle forme istituzionali di *government* e *governance*, della natura e forma dei piani per la città e il territorio.

Entro questo telaio, i percorsi disciplinari settoriali tendono a incrociarsi, riconfigurando il ruolo dei saperi esperti per il governo del territorio, a partire da una rivisitazione complessiva del proprio senso, dei propri strumenti tecnici, delle proprie istanze politiche e sociali. *Significante&Significati* raggruppa autori tra i più rilevanti nel dibattito sui temi sottesi dalle singole parole: a ciascuno di loro è stato chiesto di concentrarsi su un significante-chiave per elaborarne un significato soggettivo e selettivo, nella convinzione che la parola debba continuare a essere espressione di ragionamento, condivisione e confronto dialettico tra diverse posizioni, sempre rispettoso e costruttivo, finalizzato alla crescita della democrazia. ■

Note

1 Il volume nasce nel contesto di una iniziativa che i responsabili dell'Istituto della *Enciclopedia Italiana* hanno promosso nel 2015 per opporsi all'uso violento e offensivo della lingua attraverso i vecchi e i nuovi media, le reti sociali e le istituzioni.

2 Ad alimentare il disorientamento lessicale ha contribuito anche la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, con l'introduzione della materia del 'governo del territorio'.

3 Paradigmatica di questa situazione la recente riscoperta della 'prossimità' e del connesso progetto della 'città dei 15 minuti'. Si veda in proposito il Focus curato da Elena Marchigiani "Il progetto della 'città dei 15 minuti': esercizi critici di prospettiva e di memoria" in *Urbanistica Informazioni*, no. 300/2021.

4 La Rubrica *Significante&Significati* è pubblicata in *open access* in *Urbanistica Informazioni online* [<http://www.urbanisticainformazioni.it/+Significante-significati-+.html>].

5 A tal proposito sono da segnalare anche iniziative quali il Ciclo di seminari curati da Giancarlo Storto "Dieci parole dell'urbanistica" organizzati dall'Associazione Carteinregola e dalla Scuola di Eddyburg nel 2019; si veda <https://www.carteinregola.it/index.php/about/tutte-le-nostre-iniziative/le-dieci-parole-della-buona-urbanistica/>.

Riferimenti

Borri D. (1985), *Lessico urbanistico. Annotato e figurato*, Edizioni Dedalo.

Cerdà I. (1867), *Teoria general de de la urbanización*, Imprenta Española, Madrid, ora in Cerdà I., *Teoria generale dell'urbanizzazione*, Jaca Book, Milano 1984.

Clemente A.A. (2020), *Letteratura esecutiva. Cultura urbana e progetto*, Lettera Ventidue, Siracusa.

De Saussure F., Bally C., Sechehaye A., Riedlinger A. (1916), *Cours de linguistique générale*, Payot, Lausanne.

Esposito F. (2015), "Lessico dell'urbano", *U3 UrbanisticaTre* [<http://www.urbanisticatre.uniroma3.it/dipsu/?portfolio=lessico-dellurbano-9>].

Ernesti G. (1988), *La costruzione dell'utopia*, Edizioni Lavoro, Roma.

Ernesti, G. (1997), "Le origini multidisciplinari dell'urbanistica italiana", *Critica della Razionalità Urbanistica*, no. 7-8, p. 6-17.

Gabellini P. (2018), *Le mutazioni dell'urbanistica. Principi, tecniche, competenze*, Carrocci, Roma.

Gaiimo C. (2022), "Urbanistica Informazioni. Cinquant'anni di impegno al servizio di 'tutto quanto accade sul territorio'", *Urbanistica*, no. 165-166, p. 133-140.

Mattogno C. (2014), *Ventuno parole per l'urbanistica*, Aracne Editrice, Roma.

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

Pavia R. (2022), "Le parole dell'urbanistica. Commento al libro di Antonio Alberto Clemente", Casa della cultura [<https://www.casadellacultura.it/1301/le-parole-dell-urbanistica>].

Pititto R. (2007), "La parola come segno del pensiero negli Elementi di filosofia di Pasquale Galluppi", in S. Venezia, *Gli elementi di filosofia di Pasquale Galluppi. Fra ragione teoretica e metodologia storica*, Rubettino, Soveria Mannelli, p. 136-139.



Parliamo ancora di futuro

Michele Talia

L'insistenza con cui siamo abituati a pensare al tempo che verrà costituisce l'evidente riflesso delle motivazioni contrastanti che influenzano la meditazione sul futuro, e che ci spingono a mettere in discussione costantemente i nostri orientamenti e la nostra stessa identità.

In una continua alternanza tra speranza e timore, tra ansia cognitiva e prefigurazione dei cambiamenti che ci aspettano, il pensiero proiettato nel futuro tende il più delle volte a sovrastare gli sguardi che pure vengono indirizzati al passato. Siamo spinti in questa direzione da un modello culturale che si è affermato anticamente in Occidente e che sembra ispirarsi tuttora alla tradizione della civiltà greca, e alla predilezione di quest'ultima per una concezione teleologica della spiegazione scientifica (Jonsson 2000). Ne consegue pertanto il prevalere di un approccio che punta inesorabilmente verso una continua rielaborazione del passato come fonte primaria della previsione di eventi che sono ancora in gestazione, e che segnalano l'esistenza di una "freccia del tempo" che ci spinge incessantemente a reinterpretare l'esperienza del mondo e del suo divenire (Dorato 2013).

In anni recenti questa tensione verso il futuro sembra aver subito un improvviso contraccolpo, che probabilmente è destinato a protrarsi ancora per molto tempo. Come ho avuto modo di osservare di recente sulle pagine di *Urbanistica informazioni* (Talia 2022), i drammatici accadimenti che hanno caratterizzato l'ultimo triennio – prima la pandemia, poi la crisi energetica, quindi l'accentuarsi del cambiamento climatico e, infine, l'esplosione della guerra in Ucraina – sembrano destinati ad alterare il modo in cui siamo abituati a pensare al destino del nostro Paese e dell'intero Occidente.

Percorrendo questo tornante della storia siamo ormai dinanzi ad una perdita di controllo sul futuro che genera sgomento e incertezza nell'opinione pubblica e nella stessa comunità scientifica. È proprio per questo motivo che alcuni mesi fa avevamo deciso di esorcizzare la paura suscitata da questa situazione di indeterminatezza intitolando la *XIII Giornata Internazionale di Studio Inu* "Oltre il futuro: emergenze, rischi, sfide, transizioni, opportunità", ma a fronte di tale scelta prudentiale il dibattito vivace e stimolante che ha caratterizzato la nostra iniziativa, e gli oltre 400 contributi che sono stati offerti alla discussione nel corso del Convegno di dicembre costituiscono un'ottima ragione per nutrire fiducia sullo stato della ricerca, e sulla

volontà di mettere a fuoco con coraggio le responsabilità individuali e collettive che animano questa riflessione.

Da quanto abbiamo appreso esaminando le vicende più recenti, l'analisi del futuro non corrisponde solamente ad una scelta tecnica, ma consente di mettere in luce una componente fondamentale dell'identità individuale e di quella collettiva. Se proviamo a identificare un profilo che permetta di individuare l'esistenza di uno spartiacque tra "reazionari" e "progressisti" (Marizza 2022) – o tra chi non riesce a distogliere lo sguardo dalla rievocazione del passato, e chi preferisce invece far leva sulla capacità di immaginare il futuro – il dibattito sulle grandi questioni che caratterizzeranno il nostro sistema sociale ed economico (o la stessa agenda urbana) potrà ritrovare quella nitidezza che, fino allo scorso decennio, contrassegnava il confronto tra la destra e la sinistra.

Oltre al venir meno delle implicazioni ideologiche di un dibattito politico sempre più asfittico, la discussione tra conservatori e innovatori oggi consente di affrontare un tema particolarmente caro agli urbanisti, che riguarda la capacità di formulare ipotesi attendibili circa l'evoluzione dei principali indicatori a partire da due differenti punti di vista. Mentre nel primo caso tale speculazione attribuisce allo studio del passato il compito di suggerire un possibile svolgimento dei principali indicatori, nel secondo la prefigurazione di nuove linee di tendenza che si vorrebbero anticipare chiama in causa la possibilità di mettere a punto una tecnica istituzionalizzata di previsione, che sia finalmente in grado di dare un senso al futuro.

Molto probabilmente la competizione su questi temi rischia in ogni caso di non intercettare la questione forse più significativa, che risulta associata al sospetto che le previsioni degli urbanisti possano dimostrarsi poco attendibili, se non addirittura fuorvianti, anche a prescindere dal punto di osservazione che viene adottato.

Laddove infatti il prestigio delle previsioni economiche viene raramente messo in discussione, pur a fronte della palese incapacità di queste ultime di anticipare le profonde crisi strutturali che hanno investito ciclicamente l'economia capitalistica, gli scenari tendenziali disegnati dagli urbanisti si scontrano inevitabilmente con le critiche serrate degli osservatori quando non riescono a pronosticare il cambiamento dei processi insediativi.

Questa disparità di trattamento è legata molto probabilmente alla sostanziale differenza dei 'materiali' utilizzati dagli economisti e dagli urbanisti per le loro previsioni, che per i primi tendono ad affidarsi alla labilità delle analisi congiunturali, mentre per i secondi devono fondarsi su procedure ben più codificate, che sono tali da produrre conseguenze assai rilevanti sul dimensionamento dei piani anche nel lungo periodo.

Dal momento in cui la previsione non costituisce quasi mai il frutto di una elaborazione individuale, ma tende piuttosto a rappresentare il frutto di processi sociali di apprendimento, possiamo ritenere che l'università, le istituzioni culturali e la ricerca territoriale debbano svolgere in questa fase un ruolo particolarmente significativo. Esse possono fare in modo che le scelte della pianificazione vengano effettuate utilizzando gli stimoli offerti da un contesto contrassegnato da un vero e proprio cambio di paradigma, nel quale la transizione ecologica e quella digitale possono modificare in profondità gli strumenti della pianificazione e le pratiche tecnico-amministrative.

Nel corso di questo profondo mutamento è comunque verosimile che il nostro specifico campo di interesse subisca la minaccia di una ulteriore perdita di reputazione, e che i saperi che hanno finora contribuito ad alimentare e ad arricchire di significato la valutazione, l'orientamento, il disegno e la regolazione dei processi di trasformazione urbana e territoriale non riescano a tenere il passo con l'urgenza delle scelte imposte dalla attuale congiuntura. Per effetto di questa crescente involuzione dei riferimenti cognitivi delle decisioni di interesse collettivo, si rischia pertanto di ampliare ulteriormente il solco che separa ormai da tempo la corsa impetuosa delle discipline scientifiche e delle innovazioni tecnologiche dal cammino assai più lento ed incerto degli studi a carattere umanistico. Come è stato recentemente sottolineato, tale settore, nel quale si colloca almeno in parte la nostra disciplina, non sembra in molti casi di possedere una capacità critica all'altezza degli avvenimenti e delle linee di tendenza più recenti, con l'effetto di determinare "uno sbilanciamento, una specie di disallineamento nella presa complessiva dell'intelletto contemporaneo sulla realtà" (Schiavone 2022: 21) che non sarà facile recuperare.

In considerazione di questo ritardo, che interessa pertanto la filosofia, la riflessione storica e la politica prima ancora dell'urbanistica, e che fa sì che la capacità critica di questo ambito composito di indagine si dimostri sempre meno all'altezza degli eventi che pure siamo chiamati a fronteggiare, il nostro Istituto può offrire il suo contributo (utile, anche se certamente non risolutivo) in almeno due direzioni. È questo il caso, senza dubbio, della proposta della *Legge di principi* a cui l'Inu sta lavorando da tempo, e che può contribuire al tempo stesso al superamento dei conflitti inter-istituzionali attualmente conseguenti dalla assenza di una chiara separazione tra le competenze attribuite allo Stato e alle regioni nel governo del territorio, a un ridisegno della forma del piano che si proponga di migliorarne l'efficacia e di accelerare i processi decisionali, ed infine all'inserimento in una cornice unitaria di alcuni provvedimenti fondamentali che sono ancora in cerca di una adeguata definizione normativa, e che spaziano dal contenimento del consumo di suolo e dalla messa in sicurezza del territorio, alla evoluzione e all'aggiornamento degli standard urbanistici e alla rigenerazione urbana e territoriale.

Ma c'è un secondo terreno di iniziativa verso cui conviene indirizzare il nostro impegno, che riguarda la possibilità di contribuire alla riduzione di quel *gap* cui facevamo riferimento in precedenza, mettendo in campo l'intera capacità di elaborazione che siamo in grado di esprimere grazie alla attività delle Communities e delle nostre riviste, e alle iniziative di confronto promosse in sede nazionale o a livello regionale dalle sezioni dell'Inu. L'obiettivo di fondo riguarda in questo caso la messa a punto di una visione di insieme, che ci aiuterà a fare ordine nella moltitudine caotica di informazioni di cui possiamo disporre con facilità, ma che spesso risultano totalmente prive di un concreto valore cognitivo.

È ragionevole supporre che la nostra capacità di fare sintesi nel mare dei *big data*, e di tenere insieme interpretazioni e punti di vista spesso dissonanti, potrà ricondurre l'urbanistica al centro del dibattito pubblico come non accadeva più ormai da molti anni, ristabilendo in questo modo il suo primato non solo nel favorire l'affermazione delle competenze specialistiche nel governo del territorio, ma anche nel promuovere una accentuata vocazione all'impegno e alla passione civile. ■

Riferimenti

- Dorato M. (2013), *Che cos'è il tempo? Einstein, Godel e l'esperienza comune*, Carocci, Roma.
- Jonsson B. (2000), *Dieci pensieri sul tempo*, Einaudi, Torino, p. 110-112.
- Marizza P. (2022), "Futuri immaginati n. 2", *Stroncature*, 4 dicembre [https://stroncature.substack.com/p/futuri-immaginati-2].
- Schiavone A. (2022), *L'Occidente e la nascita di una civiltà planetaria*, Il Mulino, Bologna, p. 21.
- Talia M. (2022), "Le prospettive dell'urbanistica riformista in una complessa fase di transizione", *Urbanistica Informazioni*, no. 305 special issue, p. 8.



PIANIFICAZIONE REGIONALE E GOVERNO DEL TERRITORIO: PROSPETTIVE E SINERGIE

a cura di Elena Marchigiani

Ponendo al centro dell'attenzione alcuni strumenti di governo dei territori regionali recentemente elaborati o in corso di revisione, il Focus offre un quadro articolato delle forme, dei processi e delle sfide che specificamente connotano questo livello di piano. Se forte è la convinzione della necessità della pianificazione territoriale regionale, non meno importante è una riflessione critica sulle molte questioni che oggi essa è chiamata ad affrontare. Nella concitata stagione di programmazione e distribuzione di ingenti finanziamenti europei e nazionali, in una situazione di crisi globale dei modelli di sviluppo e di gestione delle risorse essenziali, a fronte dell'acuirsi dei processi di sbilanciamento territoriale, e del conseguente appello a trattare 'nuovi' temi (dall'adattamento ai cambiamenti climatici all'energia), l'invito è a interrogarsi su come la pianificazione territoriale regionale possa trovare una rinnovata utilità, costruendo più forti sinergie con la pluralità di strumenti e politiche generali e di settore, attori e livelli istituzionali di cui si compone il campo intricato delle pratiche di governo del territorio.

Sulla pianificazione regionale: quali approcci e strumenti per il governo del territorio?

Elena Marchigiani

Un campo intricato

Quando nel 2001, con la riforma della Costituzione italiana, all'art. 117 il termine "urbanistica" viene sostituito con "governo del territorio", inteso come materia di legislazione concorrente tra Stato e regioni e come specifico ambito operativo di queste ultime, a delinearsi è un cambiamento nei termini (peraltro non privo di questioni interpretative in materia di giurisprudenza; Cannizzo 2013; Mengozzi 2017), ma soprattutto nel senso riconosciuto alla pianificazione territoriale regionale. Di essa è sottolineato il ruolo – ancor prima che tecnico – di processo decisionale preposto a esplicitare scelte di natura politica, attraverso il controllo di usi e trasformazioni del suolo, per mezzo della pianificazione spaziale (Gaeta, Janin Rivolin e Mazza 2021). Il riferimento è alla collocazione di questi strumenti di piano all'interno di "tecnologie istituzionali" tanto complesse quanto contestualmente connotate, operanti come una "cerniera" tra stili e "sistemi di governo", "sistemi di produzione e consumo territoriale" (Mazza 2003: 54-55). Fino a che punto tale slittamento lessicale e concettuale abbia effettivamente contribuito a rendere più forte e chiaro il peso della pianificazione urbanistica è questione a cui sarebbe opportuno dedicare più ampie e specifiche riflessioni. Riflessioni che, travalicando gli intenti diretti di questo scritto, si lasceranno tuttavia sullo sfondo. Preme invece qui sottolineare come la riforma costituzionale abbia altresì sancito il mantenimento allo stato di una autorità esclusiva nella "tutela dell'ambiente,

dell'ecosistema e dei beni culturali", ossia in ambiti operativi che profondamente incidono sulle possibilità d'uso e trasformazione del suolo. Anche se il Codice dei beni culturali e del paesaggio (2004) ribadisce la possibilità per le regioni di ricorrere a "piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici" congiuntamente elaborati con il Ministero (art. 135), a delinearsi è un 'campo conteso' tra territorio, ambiente e paesaggio, tra competenze tecniche e politiche rispettivamente regionali e statali.

Dagli anni 2000, l'arena di attori si fa più affollata con l'avvio di cicli di programmazione europea in cui, in nome della *multilevel governance*, le politiche di coesione sono improntate a una delega crescente a stati membri e regioni (Esposito De Vita, Marchigiani e Perrone 2021). Parallelamente, con un'accelerazione legata alla pandemia di Covid-19, lo scenario in cui si muovono gli strumenti per il governo del territorio si alimenta di 'nuovi' temi e questioni, segnati da emergenze e strette (ma non lineari) correlazioni: l'urgenza di fronteggiare crisi strutturali ed eterodirette (socio-economica, climatica, energetica, sanitaria); l'instabilità del governo politico e delle sue strategie; l'affastellarsi di orientamenti e assi di finanziamento (europei e nazionali) mutevoli nel tempo.

Quando si parla di pianificazione territoriale regionale come pratica di governo del territorio oggi si entra quindi a piè pari in un campo intricato di apparati e rivendicazioni – un *bundle of rights* (Hohfeld 1913; Bianchetti 2019) – attinenti a: strumenti

legislativi, finanziari e di *policy*; livelli politici e amministrativi; impatti indotti da processi globali ma dagli effetti variamente localizzati; rapporti tra diversi interessi e diritti, percorsi di costruzione sociale delle decisioni, tempi d'azione. In tali condizioni, alla pratica istituzionale e tecnica della pianificazione territoriale regionale è riconosciuto (almeno teoricamente) un ruolo di rilievo. È a essa che spetta la costruzione di quadri spaziali di supporto alla definizione di priorità e alla messa a sistema di una molteplicità di politiche, norme e progetti, azioni e soggetti (istituzionali e non). Né gli organismi europei né lo Stato svolgono tale funzione, anche se numerosi sono gli atti di rilevanza territoriale da essi prodotti, che le regioni sono chiamate a coordinare e ricomporre. Le sfide incontrate dalla costruzione degli strumenti regionali di governo del territorio si fanno perciò sempre più impegnative.

È circoscrivendo il campo alla dimensione tecnica di cui l'urbanistica ha diretta competenza – e a partire dalle recenti esperienze di seguito illustrate – che queste note procedono da un ragionamento più generale sull'evolversi degli strumenti della pianificazione territoriale regionale nel nostro paese, sui loro attuali contenuti e articolazione, per quindi addentrarsi in questioni attinenti a processi e condizioni di governo che oggi concorrono a delinearne ulteriori elementi di specificità. Nel paragrafo conclusivo, un esercizio di prospettiva offre spunti per continuare a riflettere su senso e modi di questo livello e forma di pianificazione.

Un lungo cammino

È una prolungata fase di gestazione quella che, in Italia, segna la pianificazione territoriale regionale: un campo discusso in diversi periodi e situazioni, che ha però faticato a produrre una 'tradizione' capace di 'scalare' dalla straordinarietà di singole vicende a pratica ordinaria.

Formalmente istituiti dalla Legge 1150/1942, i Piani regionali di coordinamento di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici sono gerarchicamente preposti a "orientare e coordinare l'attività urbanistica in determinate parti del territorio nazionale, stabilendo direttive in rapporto alle zone con speciale destinazione o vincolo, alla ubicazione di nuovi nuclei edilizi od impianti di particolare natura ed importanza ed infine alla rete delle principali linee di comunicazione" (Astengo 1949: 12). Fin dall'inizio, il ricorso a questi strumenti di livello sovracomunale appare tuttavia tanto opportuno quanto vincolato

alla definizione di nuovi approcci, tecniche e procedure capaci di indirizzarne la complessa costruzione e attuazione (Ministero dei Lavori Pubblici, Commissione interministeriale per i piani territoriali di coordinamento 1952).

A parte diverse occasioni di dibattito culturale (come il congresso dell'Inu di Venezia del 1952) ed esperienze 'd'autore' prima e dopo l'emanazione della Legge 1150 (come il Piano regolatore della Valle d'Aosta, 1936-1937 di BBPR, Figini e Pollini, e il Piano regionale piemontese redatto da Astengo, Bianco, Renacco e Rizzotti, 1947) (Bottini 2003), per una più specifica definizione delle condizioni operative occorrerà attendere il trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia urbanistica (Dpr 8/1972 e 616/1977). Trattasi di un passaggio necessario a identificare – anche se sulla base dei soli confini politico-amministrativi – la copertura spaziale degli strumenti di pianificazione territoriale regionale (d'ora in poi, Ptr), e per inquadrarli in disposizioni legislative e attuative meglio definite – per quanto diversificate da regione a regione. Ciò non toglie che ancora, a metà degli anni '80, le regioni a statuto ordinario "che prevedevano, a livello normativo, la redazione di Piani territoriali regionali (Ptr) erano l'Emilia Romagna, il Lazio, la Lombardia, il Piemonte, l'Umbria e il Veneto", mentre soltanto due contesti a statuto speciale, "FVG e Provincia di Trento, avevano approvato i rispettivi piani" (Martinico 2021: 13).

È dalla fine di tale decennio che si assiste a una pur moderata accelerazione verso il superamento dell'approccio ancora essenzialmente regolativo (sul modello del Piano regolatore comunale) dei pochi piani regionali in precedenza elaborati. Diversi sono gli impulsi, che sottendono questioni tuttora rilevanti: dal rilancio della pianificazione paesaggistica promosso dalla 'legge Galasso' (L 431/1985) e dalla disciplina delle aree protette (L 394/1991), al varo di leggi regionali riformiste (fra tutte la Lr della Toscana 5/1995 dalla significativa denominazione "Norme per il governo del territorio"), sino alle già richiamate modifiche costituzionali e all'influenza degli scenari europei (Mesoletta 2006; Filpa e Talia 2021).

Ma oggi a che punto siamo? Se negli ultimi anni il panorama delle pratiche si è fatto più nutrito (De Luca 2014, 2015), diverse regioni sono ancora impegnate nella redazione di nuove leggi per il governo del territorio (Censu, Inu, Siu 2021), e dei Ptr (Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Sicilia) (Tab.

1). La sensazione è di assistere a un "eclettico" federalismo regionalistico", segnato da una progressiva "introduzione di strumenti, procedure e contenuti assai diversificati" (De Luca 2019: 184), che rende arduo un confronto diretto tra stili di governo sempre più 'al plurale'. La convergenza su alcuni termini e temi appare più formale che sostanziale, invitando a riconoscere il delinearsi non tanto di 'modelli' consolidati, quanto piuttosto di importanti nodi teorici e operativi.

Un lessico solo apparentemente convergente

Se dovessimo provare a descrivere in maniera generale, a partire dalle esperienze più recenti, le *componenti* di un Ptr, l'elenco potrebbe essere: *strutturali*, conoscitive e interpretative (fondate sul riconoscimento di sistemi territoriali, ambiti omogenei, integrati, ecc.); *strategiche*, di orientamento e coordinamento di politiche generali e di settore, a diversi livelli (visioni, quadri di obiettivi e strategie, ecc.); *progettuali*, ad attuazione regionale diretta o indiretta (progetti di territorio, integrati, strategici, ecc.); *di regolazione* (dalle norme conformative a quelle performative). Eppure, ogni volta che si entra nel merito dei singoli piani, questi termini presentano accezioni e funzioni differenti. Soprattutto, alla scala di un Ptr, struttura, strategia, progetto, regole e norme assumono una declinazione diversa da quella usata per altri livelli di pianificazione, *in primis* quello comunale. Questo a ribadire come il ruolo del Ptr, il suo essere immerso in un campo intricato di atti, azioni e attori, lo renda un modo di pianificare a sé, esposto a processi territoriali e scenari politici/di politiche in mutamento, rispetto ai quali il rischio è di non dire abbastanza o di dire troppo, e comunque di trovarsi in ritardo a fronte di un'elaborazione generalmente lunga e faticosa.

Parlare di struttura può ridursi al riconoscimento di invarianti da conservare (ad es. patrimoni storico-culturali, paesaggistici, ambientali), a esercizi di sub-perimetrazione di sistemi territoriali su base statistica, geografica, morfologico-insediativa, funzionale. Oppure può essere esito di un processo condiviso con altri livelli di governo e comunità territoriali, volto all'identificazione di potenzialità e criticità formate e radicate nelle specificità dei luoghi, nei loro assetti fisici, sociali ed economici. Così, le strategie possono assumere la forma di vaghi elenchi di obiettivi e azioni, più o meno direttamente desunti dagli strumenti della programmazione

REGIONI	STRUMENTI DI PIANIFICAZIONE	LEGISLAZIONE VIGENTE	SITI ISTITUZIONALI
Abruzzo	Quadro di riferimento regionale (2000) In corso la redazione di un nuovo Piano paesaggistico regionale (Ppr vigente 1990)	Lr 18/1983 e smi	www.regione.abruzzo.it/content/planificazione-territoriale
Basilicata	In corso la redazione del Piano paesaggistico regionale con valenza territoriale	Lr 23/1999 e smi	www.regione.basilicata.it/giunta/site/giunta/departement.jsp?dep=100435&area=1462500&level=1
Campania	Piano territoriale regionale con valenza paesaggistica (2008)	Lr 16/2004 e smi	www.regione.campania.it/regione/it/tematiche/piano-territoriale-regionale-ptr
Calabria	Quadro territoriale regionale paesaggistico con valenza territoriale e paesaggistica (2016)	Lr 19/2002 e smi	www.regione.calabria.it/website/portaltemplates/view/view.cfm?15770
Emilia Romagna	Piano territoriale regionale che comprende e coordina il Piano territoriale paesaggistico regionale (Piano territoriale regionale, 2010; in corso la revisione del Piano territoriale paesaggistico regionale vigente 1993)	Lr 24/2017 e smi	https://territorio.regione.emilia-romagna.it/programmazione-territoriale
Friuli Venezia Giulia	In corso la revisione del Piano regionale di governo del territorio (approvato nel 2013, mai entrato in vigore; Piano urbanistico regionale generale vigente 1978) Piano paesaggistico regionale (2018)	Lr 5/2007 e smi; Lr 22/2009	www.regione.fvg.it/rafvag/cms/RAFVG/ambiente-territorio/planificazione-gestione-territorio
Lazio	Piano territoriale regionale generale con valenza paesaggistica (Ptrg in fase di studio; Piano territoriale paesistico regionale – come anticipazione, integrazione e specificazione del Ptrg – 2021)	Lr 38/1999 e smi	www.regione.lazio.it/amministrazione-trasparente/planificazione-governo-territorio
Liguria*	In corso la redazione del Piano territoriale regionale (adottato nel 2022) In corso la redazione del nuovo Piano paesaggistico regionale (Piano territoriale di coordinamento paesistico vigente 1990)	Lr 36/1997 e smi	www.regione.liguria.it/homepage/territorio/piani-territoriali.html
Lombardia*	In corso la revisione del Piano territoriale regionale comprensivo del Piano paesaggistico regionale (adottato nel 2021; Ptr comprensivo del Ppr vigente 2010)	Lr 12/2005 e smi	www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/planificazione-regionale
Marche	Piano di inquadramento territoriale (2000) In corso la revisione del Piano paesistico ambientale regionale (Ppar vigente 1989)	Lr 34/1992 e smi	www.regione.marche.it/Amministrazione-Trasparente/Pianificazione-e-governo-del-territorio
Molise	Nessuno strumento di pianificazione territoriale regionale vigente In corso di redazione il Piano territoriale paesistico ambientale regionale	Nessuna legge urbanistica. Lr 24/1989 e smi "Disciplina dei piani territoriali paesistico ambientali"	www.regione.molise.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11574
Piemonte*	In corso la revisione del Piano territoriale regionale (Ptr vigente 2011) Piano paesaggistico regionale (2017)	Lr 56/1977 e smi	www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio
Provincia autonoma di Bolzano	Piano strategico provinciale (Piano provinciale di sviluppo e coordinamento territoriale - Lerop vigente 1995) Linee guida per il paesaggio ora intese come autonome rispetto al Psp (Linee guida natura e paesaggio vigenti 2002, intese come piano di settore del Lerop); il Piano paesaggistico riguarda il territorio comunale o ambiti sovracomunali	Lp 9/2018 e smi	www.provincia.bz.it/natura-ambiente/natura-territorio/planificazione-paesaggistica-territoriale.asp
Provincia autonoma di Trento	Piano urbanistico provinciale con valenza paesaggistica (2008)	Lp 15/2015 e smi	www.urbanistica.provincia.tn.it/planificazione
Puglia*	Documento regionale di assetto regionale (2007) e Piano paesaggistico territoriale regionale con valenza territoriale e paesaggistica (2015)	Lr 20/2001 e smi	www.sit.puglia.it/portal/portale_pianificazione_regionale/ViewMenuPortletWindow?action=2&idsezione=284&nomesezione=Pianificazione%20Regionale&paginacms=null https://pugliacon.regione.puglia.it/web/sit-puglia-paesaggio
Sardegna	Piano paesaggistico regionale con valenza territoriale (2006)	Lr 45/1989 e smi	www.sardegnaeoportale.it/areetematiche/planificazione
Sicilia*	In corso la redazione del Piano territoriale regionale In corso il completamento della redazione dei Piani paesaggistici per i 18 ambiti individuati dalle Linee guida del Piano territoriale paesistico regionale (1999)	Lr 19/2020 e smi	https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR_Assessoratoregionale/territorioedellambiente/PIR_DipTerritorioAmbiente/PIR_Infoedocumenti/PIR_TrasparenzaValutazioneemerito/PIR_Pianificazioneegovernodelterritorio www2.regione.sicilia.it/beniculturali/dirbenicult/bca/ptpr/sitr.html
Toscana*	Piano di indirizzo territoriale con valenza paesaggistica (Pit 2007, integrazione paesaggistica 2015)	Lr 65/2014 e smi	www.regione.toscana.it/paesaggio-e-pianificazione
Umbria	Programma strategico territoriale (attualmente vigenti: Piano urbanistico territoriale 2000; Disegno strategico regionale 2008) Piano paesaggistico regionale (pre-adottato nel 2012)	Lr 1/2015 e smi	www.regione.umbria.it/paesaggio-urbanistica
Valle d'Aosta	Piano territoriale paesistico con valenza territoriale e paesaggistica (1998)	Lr 11/1998 e smi	www.regione.vda.it/territorio/territorio/planificazione_territoriale/default_i.asp
Veneto*	Piano territoriale regionale di coordinamento (2020) Piani paesaggistici regionali d'ambito (nel 2015 la Giunta regionale ha preso atto dell'avanzato stato di elaborazione del Ppra Arco costiero adriatico Laguna di Venezia e Delta del Po)	Lr 11/2004	https://www.regione.veneto.it/web/ptpr/planificazione-territoriale-paesaggistica

Tab. 1. Lo stato della pianificazione territoriale e paesaggistica regionale. Indicate con asterisco le esperienze illustrate in questo Focus (fonte: elaborazione dell'autrice, novembre 2022).

europea, nazionale e regionale. Oppure, legandosi alla componente strutturale, fornire quadri di senso contestuali, utili alla costruzione di processi con cui 'mettere a terra' disposizioni e orientamenti del piano.

Senz'altro assumere la dimensione strutturale oppure quella strategica come in sé prevalenti presenta dei problemi. Da un lato, quello di delineare disegni impositivi, statici, di difficile tenuta rispetto all'imprevedibilità delle occasioni di trasformazione. Dall'altro, quello di ridurre il piano a enunciati programmatici, la cui allusione alla materialità dei luoghi e alle loro dinamiche si riduce in rappresentazioni altamente schematiche e ideogrammatiche. Forse allora la domanda da porsi è come il Ptr possa aiutare a definire e implementare visioni e azioni sia strategiche che strutturali, spazializzate e *place-based*. Immersi nella ricerca di cammini per una diversa crescita, sostenibile ed equilibrata, una distinzione netta tra tali componenti – a questo livello di pianificazione (ma non solo) – andrebbe ricomposta.

A ciò si aggiunge la crescente attenzione a temi che si sono evoluti e articolati nel tempo: dal paesaggio alla prevenzione dei rischi idrogeologici e all'adattamento ai cambiamenti climatici; dalle attrezzature a standard ai nuovi servizi ecosistemici; dalle reti infrastrutturali a quelle energetiche. Il riferimento è a processi che impattano sulla crescita di divari e fragilità territoriali (Coppola *et al.* 2021), talmente vasti e interconnessi da richiedere un trattamento alla scala regionale, se non addirittura interregionale. Per essere affrontati in maniera efficace, essi impongono scelte localizzative nette (e inevitabilmente generative di conflitti), politiche e programmi multilivello, integrati e costanti, ma soprattutto nuove prospettive, capaci di andare al di là delle gerarchie territoriali esistenti e dei trend in atto, di mere logiche di mitigazione e compensazione, per costruire sinergie tra contesti con diversi ritmi di crescita, risorse e vocazioni (Barbera e De Rossi 2021).

Questo importante mutamento di postura tecnico (e politico) necessita di nuovi strumenti di lettura e interazione dei e con i territori, riportando al centro dell'attenzione i rapporti tra due elementi cardine della pianificazione: *conoscenza* e *progetto*.

Come evidenziano le esperienze sviluppate in alcune regioni (ad es., Lombardia e Veneto), i temi della resilienza e dell'adattamento ai cambiamenti climatici, di un uso limitato e consapevole delle risorse non rinnovabili (*in primis* il suolo), e ora della crisi

energetica, chiedono di ripensare i modi per definire e utilizzare il *quadro conoscitivo* del Ptr. Affinché la conoscenza a supporto delle scelte di piano e della loro implementazione sia aggiornata e condivisa con i livelli istituzionali preposti al governo delle trasformazioni territoriali, occorre un forte investimento nell'armonizzazione e costante implementazione di banche dati ancora gestite da diversi settori amministrativi. Parallelamente, valutare l'efficacia dell'attuazione del Ptr presuppone: da parte della regione, una chiara esplicitazione dei propri obiettivi, la traduzione dei dati raccolti in indicatori (qualitativi e quantitativi), la costruzione e la gestione di strumenti di monitoraggio; da parte delle amministrazioni locali, la capacità di maneggiare un set complesso di informazioni e processi. L'utilizzo di questi strumenti sottende altresì una revisione degli apparati regolamentari del Ptr, in particolare l'introduzione di soglie e vincoli 'dinamici', aggiornabili in rapporto alla realizzazione di idonee misure di riduzione di rischi e vulnerabilità. La questione è, in sostanza, come riuscire a orientare progressivamente le dinamiche territoriali.

Regole, direttive, incentivi: sono questi solo alcuni dei dispositivi che la pianificazione regionale può mettere in campo per accompagnare i territori verso la direzione individuata dal Ptr. A essi si aggiungono le indicazioni di *progetto*, più precisamente localizzate. Indicazioni che necessariamente si diversificano in relazione a come ciascun piano (e sistema di governo) si confronta con una dimensione – quella appunto progettuale – non facile da praticare alla scala regionale. Si spazia così: dall'individuazione di interventi specifici, in tutto o in parte già maturi e finanziati; a indirizzi progettuali privi di una perimetrazione netta, enunciati come insiemi di azioni che insistono su ambiti individuati come rilevanti e strategici rispetto alle visioni del piano, la cui traduzione è demandata ai livelli sotto ordinati. Come arrivare alla costruzione di 'progetti di territorio' (all'interno, parallelamente o come esito del percorso stesso di pianificazione) e come attuarli? Forma, contenuti e processi sottesi alla componente progettuale del Ptr si danno come un ulteriore ingrediente dell'approccio al governo territoriale di cui il piano è espressione.

Questioni di posizionamento

Pur essendo chiamato a svolgere un ruolo di timone delle trasformazioni, il Ptr non si attua in maniera autonoma. Come già

sottolineato, un suo elemento di specificità è l'essere informato ed entrare in tensione con una costellazione di pratiche e atti (istituzionali, legislativi, di pianificazione e programmazione) segnati da sfasamenti temporali, e oggi immersi nei percorsi eterogenei di federalismo e riforma delle autonomie locali in atto nel nostro paese.

Tali aspetti emergono chiaramente dall'analisi dei rapporti che i Ptr qui analizzati intrattengono con la pianificazione paesaggistica (Ppr). In Puglia, il Piano paesaggistico territoriale regionale (2015), oggetto di intesa con il Ministero, mantiene forti entrambe le valenze, configurandosi come uno strumento unitario che interpreta il territorio come un patrimonio di beni comuni e il paesaggio come una lente imprescindibile nella definizione di traiettorie di sviluppo autosostenibile. In Lombardia, il percorso di revisione del Ptr comprende il Ppr, a formare un piano articolato in due componenti, tra loro integrate e collaboranti in particolare su alcuni temi 'di frontiera' come il progetto della rete verde e dei servizi ecosistemici. In Toscana, la doppia valenza si fa invece più problematica. Qui l'integrazione paesaggistica (2015) al Piano di indirizzo territoriale (2007) ha comportato il sussistere di due discipline (con il prevalere della dimensione paesaggistica su quella di indirizzo socio-economico), nonché la riduzione del ruolo assegnato alle conferenze di copianificazione tra regione, province, città metropolitana e comuni (previste per nuovi impegni di suolo esterni al perimetro del territorio urbanizzato). L'approvazione dei piani comunali rimane infatti subordinata all'ulteriore passaggio in conferenza paesaggistica. Il caso del Veneto mostra invece come il Piano territoriale regionale di coordinamento (2020) – data la difficoltà di giungere all'intesa con il Ministero e alla luce di un'attenzione radicata nel tempo alle dimensioni territoriali del patrimonio culturale – non solo abbia scelto la via di integrare le proprie disposizioni con quelle per la tutela, la gestione e il progetto di paesaggio, ma oggi veda la regione impegnata nella rivendicazione di un'autonomia differenziale nei confronti dello Stato con specifico riguardo all'acquisizione di una competenza diretta in materia di paesaggio. I percorsi di revisione in atto in Liguria e Piemonte esprimono infine una posizione ancora diversa, ossia il mantenimento di una separazione formale e procedurale di Ptr e Ppr. Se però in Piemonte assistiamo a un approccio definibile come 'parattatico ma coeso' (entrambi i piani condividono strategie e

obiettivi generali), in Liguria l'orientamento marcatamente strategico del Ptr in corso di redazione rischia di demandare i legami alla materialità del territorio al solo insieme delle disposizioni contenute nel Ppr.

Nonostante le differenze, ciò che queste esperienze evidenziano è la forzatura di una separazione tra gli strumenti di governo del paesaggio e del territorio. Trattasi infatti, da un lato, di una divisione di ambiti che oggi confligge con la necessità non solo di tutelare ma anche di gestire e rigenerare risorse e patrimoni territoriali, dall'altro, di una contrapposizione di competenze statali e regionali che, anche qualora dovesse permanere, potrebbe essere sanata a monte, durante il processo di pianificazione territoriale, e non rinviata a complessi iter procedurali e autorizzativi gravanti sulle amministrazioni locali.

Dove il Ptr si colloca, con quali funzioni e relazioni rispetto ad altre politiche e livelli di pianificazione costituiscono poi ulteriori elementi connotanti i sistemi di governo delle regioni, che allo stesso tempo informano e trascendono i contenuti del piano.

In primo luogo, il riferimento è all'uso 'interno' che la regione può fare del Ptr per spazializzare, mettere a sistema e agevolare l'attuazione del quadro sempre più convulso ed eterogeneo di documenti strategico-programmatici e stanziamenti economici che i suoi diversi uffici e direzioni sono oggi chiamati a produrre e gestire (dalle strategie di sviluppo sostenibile e adattamento climatico, al PNRR e alle risorse erogate dalle politiche europee e nazionali per la coesione territoriale). Un nodo critico ricorrente attiene in particolare al rapporto che i contenuti, ma soprattutto l'implementazione del Ptr intrattengono con la pianificazione e la programmazione regionale di settore (per infrastrutture, servizi della mobilità, attività produttive, ambiente, energia, ecc.), a cui generalmente continua a essere demandato il compito di intercettare i finanziamenti e tradurli in procedure di distribuzione sui territori. Anche in relazione alla discrasia tra i tempi di redazione e/o aggiornamento del Ptr e queste 'occasioni', il rischio è che la pianificazione generale regionale vada su binari paralleli a quelli di un governo quotidiano delle trasformazioni sempre più dettato da emergenze e straordinarietà.

Se è vero che la qualità di un piano dipende da come esso viene concretamente agito, l'efficacia di un Ptr si misura quindi anche nel suo inserimento in un più ampio processo di revisione dei modi di operare

della macchina amministrativa regionale, nel loro re-settaggio verso una maggiore interazione dei tanti servizi e settori che la compongono. A tal fine, l'introduzione di nuovi strumenti di piano (come ad esempio le procedure di valutazione integrata prodotti in Puglia, Lombardia, Toscana, Veneto) appare un passaggio importante, ma in sé non sufficiente.

Una seconda questione rilevante riguarda l'uso 'esterno' del Ptr, ossia i rapporti che il piano costruisce con un *parterre* ampio e articolato di percorsi di pianificazione territoriale e strategica (in capo a province, città metropolitane, forme di associazionismo tra comuni), dalla scala intermedia e d'area vasta a quella locale, successivi al Ptr e/o sviluppati prima di esso (su quest'ultimo aspetto si sofferma il racconto dell'esperienza avviata in Sicilia). Se ricorrente è l'appello a superare approcci conformativi e *top-down*, praticare davvero la sussidiarietà e la copianificazione comporta un intenso lavoro di ascolto e coordinamento, durante l'elaborazione del piano e nel corso della sua attuazione. Prendere sul serio questi termini significa però anche entrare nel merito delle architetture e delle competenze istituzionali proprie di ciascuna regione: un insieme complesso di rapporti politici e assetti che affondano le proprie radici in diverse storie e configurazioni territoriali. In altri termini, la forma e i contenuti di un Ptr – e, in particolare, i modi di operare dei suoi dispositivi regolamentari e progettuali – necessariamente entrano in tensione con le modalità di organizzazione delle autonomie locali, le capacità e le istanze di 'coagulazione' dei territori proprie dei diversi contesti regionali. Questo tuttavia non significa rinunciare a un utilizzo del piano come un dispositivo utile a ripensare i rapporti tra enti e livelli amministrativi. In Piemonte, ad esempio, la revisione dello strumento regionale è improntata al riconoscimento di un ruolo più attivo delle province e della Città metropolitana torinese quali soggetti di raccordo con i comuni nell'approfondimento di orientamenti e ambiti di progetto. In Puglia, il piano è stato ideato per essere attuato attraverso continui cambi di scala (dal regionale al locale), ricorrendo all'enunciazione di temi progettuali integrati su cui convogliare azioni e programmi di finanziamento, così da supportare e ingaggiare il coinvolgimento dei territori e l'emergere di coalizioni di azioni e attori *place-specific*.

Più in generale, le esperienze richiamate invitano a riflettere su quali istituzioni di

governo siano oggi rappresentative delle dinamiche e delle istanze che attraversano le comunità territoriali, su quanto i confini amministrativi coincidano con quelli di possibili processi di territorializzazione e sviluppo. Rispetto a tali questioni, la capacità del Ptr di offrire nuove prospettive di progetto, se adeguatamente sostenuta dalla regione, potrebbe renderne l'attuazione un mezzo potente per anticipare e sperimentare geometrie e geografie anche inedite di soggetti e contesti. Il piano potrebbe in sostanza assumere una funzione nodale, persino più significativa di quella attribuita a percorsi di riforma delle leggi regionali in materia di governo del territorio e delle autonomie locali. Percorsi legislativi spesso individuati come precondizione alla realizzazione di nuovi modelli di pianificazione regionale che tuttavia, proprio per la loro lentezza e difficoltà (*in primis* politica), dovrebbero occuparsi dell'enunciazione di principi, non della definizione di meta-manuali riguardanti la forma del Ptr, lasciando quest'ultima libera di adattarsi al rapido mutare di necessità e situazioni.

Un esercizio di prospettiva

In conclusione, dove potrebbe andare la pianificazione territoriale regionale, con quali stili e strumenti di governo? Queste note si chiudono con un esercizio di prospettiva, tratteggiato a grandi linee e teso a stimolare una riflessione anche al di là delle esperienze di seguito illustrate.

Sempre meno il processo di costruzione e implementazione del Ptr segue un andamento lineare e gerarchico, volto a determinare in maniera diretta gli assetti regionali futuri. Al contempo, però, il piano è chiamato a trattare temi di interesse generale, le cui ricadute spaziali non sono statiche ma retroagiscono alle azioni e agli interventi via via attuati, influenzando sul delinearsi di nuove gerarchie territoriali. Il riferimento è alla gestione di risorse non rinnovabili ed effetti dei cambiamenti climatici, alla dotazione di attrezzature collettive e servizi ecosistemici, alla collocazione di nuovi impianti per la produzione di energia, ecc. Premesso questo, che cosa succederebbe se il piano territoriale regionale fosse ripensato in termini più esplicitamente dinamici? Proviamo a interrogarci su una possibile evoluzione dei contenuti del Ptr anche a partire da alcune componenti e questioni analizzate nei precedenti paragrafi e su cui oggi si registra una qualche convergenza.

Insieme alla definizione e declinazione

progettuale delle tutele paesaggistiche e ambientali, alla riorganizzazione dei servizi essenziali, e alla identificazione di limiti e soglie al consumo di risorse non riproducibili, la costruzione di una *piattaforma conoscitiva e valutativa*, integrata e di scala regionale, permetterebbe di rappresentare il mutare nel tempo sia di dinamiche e assetti territoriali, sia delle loro complesse interazioni con i temi prioritari già richiamati. L'allusione è a una sorta di *baseline* dinamica (con dati e indicatori pubblicamente disponibili e aggiornati con continuità), rispetto a cui valutare la conformità di politiche, strumenti e progetti (regionali e sotto ordinati), monitorare il perseguimento delle strategie del piano e attualizzarne periodicamente le disposizioni. La prospettiva è, in sostanza, quella di una riorganizzazione delle *componenti conoscitive e regolative* su un doppio registro: un articolato insieme di dispositivi a supporto di un'implementazione 'spazialmente determinata', ma adattabile e processuale del Ptr; un ridotto apparato di norme conformative (limitate alla conservazione e alla riproduzione di beni e risorse fondamentali). Per procedere in tale direzione, la costruzione di *rappresentazioni del territorio regionale e delle sue articolazioni spaziali* si dà come un passaggio fondamentale per aiutare a discutere e delineare, con diversi attori e livelli istituzionali, specifiche strategie e obiettivi a partire dal riconoscimento di questioni materialmente e contestualmente declinate, dal peso diversificato che i singoli temi assumono nei territori, dalle loro possibili composizioni e priorità. Informata dalle banche dati ma al contempo preposta a orientare e argomentare, anche da un punto di vista politico, i contenuti degli apparati conoscitivi e regolativi del Ptr, tale componente *meta-progettuale e 'di visione'* andrà aggiornata via via che le 'mete' stabilite dal piano saranno raggiunte e che nuove dinamiche, inizialmente non prevedibili, si renderanno evidenti. L'allusione è a un *quadro strutturale e strategico*, di senso e proiettivo, da cui fare discendere set di indirizzi per *progettualità integrate* (insieme di territorio e di paesaggio), e che funga da 'portolano' per la territorializzazione delle politiche regionali. Più in generale, un Ptr siffatto potrebbe aiutare a superare la distribuzione delle risorse economiche (europee, nazionali, regionali) attraverso bandi a pioggia, a-spaziali e settorialmente tematici. Soprattutto, permetterebbe di ingaggiare processi di pianificazione e progettazione 'con' i territori, le loro comunità e istituzioni, non in conformità a

regole rigidamente stabilite e calate dall'alto, bensì in coerenza a immagini spaziali e visioni per una 'valorizzazione trasformativa' del territorio. L'esito auspicato è la costruzione di progettualità dai confini pertinenti ai temi affrontati – siano essi regionali (o interregionali), d'area vasta, riferiti a raggruppamenti di comuni (compresi quelli non ancora riconosciuti come entità istituzionali sovracomunali). In questa prospettiva non sembra quindi opportuno parlare di semplificazione, qualora intesa come un banale svuotamento delle indicazioni normative del Ptr. La convinzione di chi scrive è che il livello di pianificazione regionale oggi serva, eccome. L'invito è però a garantirne l'utilità attraverso nuovi apparati descrittivi, progettuali e regolamentari, più tempestivi ed efficaci nell'affrontare la difficile fase che stiamo attraversando. Apparati a cui corrispondano stili di governo responsabili e riflessivi, in cui i piani stessi siano mezzi e non fini e, come tali, vengano continuamente mantenuti e sostenuti dalle politiche (e dalla politica) regionali. Quando si parla di cambiamenti nei sistemi di governo, lo sconfinamento nei campi delle decisioni politiche è del resto inevitabile. Non meno importante è però investire nelle capacità tecniche delle pubbliche amministrazioni. Come dimostrano molte esperienze recenti, una vera svolta passa anche attraverso nuove alleanze tra diversi soggetti e istituzioni (le regioni, le università, gli istituti di ricerca); soprattutto, essa comporta l'assunzione da parte delle amministrazioni regionali di un ruolo attivo nella formazione, informazione e supporto degli enti territoriali sotto ordinati (*in primis* i comuni) e, conseguentemente, la definizione di strumenti (dentro e a latere dei Ptr) che aiutino a indirizzare e gestire le trasformazioni territoriali – dalle linee guida agli osservatori, dagli incentivi mirati ai processi di affiancamento nella messa in forma e a terra di nuove progettualità. ■

Riferimenti

- Astengo G. (1949), "I piani regionali in Italia", *Urbanistica*, no. 1, p. 12.
- Barbera F., De Rossi A. (a cura di) (2021), *Metromontagna. Un progetto per riabitare l'Italia*, Donzelli, Roma.
- Bianchetti C. (2019), "Il progetto nella pluralizzazione dei diritti", *Ardeth*, no. 4 ("Rights"), p. 208-221 [https://journals.openedition.org/ardeth/433].

Bottini F. (2003), *Sovracomunalità 1925-1970*, Franco Angeli, Milano.

Cannizzo E. (2013), "L'Urbanistica e la riforma del titolo V della Costituzione", *diritto.it*, 2 settembre [https://www.diritto.it/l-urbanistica-e-la-riforma-del-titolo-v-della-costituzione/#sdfootnote1sym].

Censu, Inu, Siu (a cura di) (2021), "Urbanistica. Le leggi regionali a confronto per il buon governo del paese", *Il Sole 24 Ore*, Dossier, 30 aprile.

Coppola A., Del Fabbro M., Lanzani A., Pessina G., Zanfi F. (a cura di) (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, Il Mulino, Bologna.

De Luca G. (a cura di) (2015), "A che punto siamo con la pianificazione territoriale e paesaggistica? (Prima parte)", *Urbanistica Informazioni*, no. 258, p. 7-44.

De Luca G. (a cura di) (2014), "A che punto siamo con la pianificazione territoriale e paesaggistica? (Seconda parte)", *Urbanistica Informazioni*, no. 259-260, p. 10-38.

De Luca G. (2019), "La figura del 'regionale' e la 'questione' urbanistica in Italia", in M. Giudice (a cura di), *Luci e ombre della pianificazione regionale. Narrazioni e riflessioni di alcune esperienze*, INU Edizioni, Roma, p. 167-185.

Esposito De Vita G., Marchigiani E., Perrone C. (2021), "Sui margini: una mappatura di aree interne e dintorni", *BDC*, no. 21(2), p. 183-216.

Filpa A., Talia M. (2021), *Fondamenti di governo del territorio. Dal piano di tradizione alle nuove pratiche urbanistiche*, Carocci, Roma.

Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2021), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, terza edizione, CittàStudi, Milano.

Hohfeld W.N. (1913), "Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning", *The Yale Law Journal*, vol. 23(1), p. 16-59.

Martinico F. (2021), "La pianificazione d'area vasta. I piani territoriali regionali", in Censu, Inu, Siu, *op. cit.*, p. 13-15.

Mazza L. (2003), "Appunti sul disegno di un sistema di pianificazione", *CRIOS*, no. 14(1), p. 51-66.

Mengozi M. (2017), "Il 'Governo del territorio' e la sua intersezione strutturale con la 'tutela dell'ambiente': linee di continuità ed evoluzione", *federalismi.it*, 26 luglio [https://www.astrid-online.it/static/upload/meng/mengozi_federalismi_26_07_17.pdf].

Mesolella A. (2006), *Pianificazione regionale tra interessi territoriali e garanzie a lungo termine*, Franco Angeli, Milano.

Ministero dei Lavori Pubblici, Commissione interministeriale per i Piani territoriali di coordinamento (a cura di) (1952), *I piani regionali. Criteri di indirizzo per lo studio dei piani territoriali di coordinamento in Italia*, Ministero dei Lavori Pubblici, Roma.

Un nuovo Piano territoriale regionale per il Piemonte: orientare, coordinare e valutare le trasformazioni

Giovanni Paludi

L'attuale revisione del Piano territoriale piemontese si colloca in un contesto in rapido mutamento, nel quale può rappresentare un elemento orientativo, grazie a un apparato strategico rinnovato. Particolare rilievo vi assume l'integrazione dei temi connessi a sviluppo sostenibile e cambiamenti climatici, per pervenire a un nuovo modello di pianificazione, attento alle esigenze delle comunità e in grado di intercettare le iniziative delle imprese.

Introduzione

In Piemonte, la pianificazione territoriale regionale ha una storia consolidata da ormai venticinque anni. Il primo Piano del 1997 è stato formato e approvato in base alla Legge urbanistica regionale n. 56 del 1977 "Tutela ed uso del suolo", che ancora oggi (pur con parziali modificazioni) permane la disposizione legislativa vigente in materia di pianificazione e governo del territorio. Il Piano assumeva anche valenza paesistica in relazione a quanto previsto dall'allora Legge nazionale 431/85, e ha costituito la cornice di riferimento per la formazione dei Piani territoriali provinciali (Ptc fino al 2013, poi Piani territoriali di coordinamento, Ptcp), in una stagione che – iniziata alla fine degli anni '90 del secolo scorso – ha ultimato il suo ciclo iniziale nel primo decennio del 2000. In quel periodo è stato avviato il processo di rinnovamento del sistema della pianificazione regionale, attraverso la redazione del nuovo Piano territoriale (Ptr), approvato nel 2011, e del primo Piano paesaggistico (Ppr), approvato nel 2017, coerente con le intervenute indicazioni comunitarie (Convenzione europea del paesaggio) e disposizioni legislative nazionali (Codice dei beni culturali e del paesaggio).

La fase attuale, per la sua complessità determinata dal succedersi di diverse crisi i cui effetti tuttora si sovrappongono (economica, pandemica, bellica), richiede uno sforzo ulteriore verso la ricerca di uno strumento che possa rappresentare una bussola orientativa nella generale instabilità. Inoltre, nel volgere di un decennio dall'approvazione del Ptr vigente, nuovi temi da affrontare con crescente urgenza e concretezza si sono affacciati alla pianificazione, su tutti la sostenibilità e il cambiamento climatico, al centro

anche dei programmi europei e nazionali (Next generation EU e Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Affinché tali temi non rimangano privi di rapporti con le politiche che determinano i mutamenti del territorio, occorre inserirli nel rinnovato apparato strutturale (conoscitivo-interpretativo) e strategico (di coordinamento delle politiche) del Ptr, dai quali discendono le componenti normative, e sulla base dei quali dovranno essere formulati gli strumenti di pianificazione sotto ordinati.

In tale ottica, il processo di revisione del Ptr – attualmente in corso e in capo al settore Pianificazione regionale per il governo del territorio – costituirà un aggiornamento del Piano del 2011 senza modificarne la forma, che resterà pressoché immutata nella sua articolazione in apparato conoscitivo, strategico, normativo e cartografico.

Il Ptr 2011: le vocazioni territoriali come matrice per una pianificazione efficace

Il Ptr approvato nel 2011, e tuttora vigente, rappresenta lo strumento di connessione tra le indicazioni derivanti dal sistema della programmazione regionale e il riconoscimento delle vocazioni del territorio (Regione Piemonte 2011) (Fig. 1).

Il Ppr, approvato nel 2017, costituisce lo strumento conoscitivo e di indirizzo, regolativo e di espressione delle politiche di tutela, valorizzazione e promozione delle caratteristiche identitarie e peculiari del paesaggio piemontese (Regione Piemonte 2017).

Il coordinamento di Ptr e Ppr è avvenuto attraverso la definizione di un sistema di strategie e obiettivi generali comuni; il processo di valutazione ambientale strategica, condotto

in modo complementare sotto il profilo metodologico, ha garantito la correlazione tra gli obiettivi specifici di ciascun piano e la connessione tra i sistemi normativi dei due strumenti. In particolare, le finalità dei due piani sono strutturate secondo cinque strategie: 1) "Riqualificazione territoriale, tutela e valorizzazione del paesaggio", tesa a sostenere l'integrazione tra la valorizzazione del patrimonio ambientale-storico-culturale e le attività imprenditoriali a esso connesse; 2) "Sostenibilità ambientale, efficienza energetica", indirizzata a promuovere l'eco-sostenibilità a lungo termine della crescita economica, perseguendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse; 3) "Integrazione territoriale delle infrastrutture di mobilità, comunicazione, logistica", finalizzata a rafforzare la coesione territoriale e lo sviluppo locale del Nord-Ovest nell'ambito di un contesto economico e territoriale di dimensione europea; 4) "Ricerca, innovazione e transizione economico-produttiva", che individua le localizzazioni e le condizioni di contesto territoriale più adatte a rafforzare la competitività del sistema regionale; 5) "Valorizzazione delle risorse umane e delle capacità istituzionali", che coglie le potenzialità insite nella capacità di fare sistema tra i diversi soggetti interessati alla programmazione e pianificazione attraverso il processo di *governance* territoriale.

Da tali strategie discendono gli obiettivi condivisi e articolati dai due strumenti, poi ulteriormente declinati in obiettivi specifici pertinenti alle finalità di ciascun piano.

L'attuale Ptr si basa sugli orientamenti definiti dallo Schema di sviluppo dello spazio europeo (Ssse, approvato a Potsdam nel maggio 1999 nel corso del Consiglio informale dei Ministri responsabili dell'assetto territoriale) e dalle politiche di coesione sociale, ed è incentrato sul riconoscimento del sistema policentrico regionale e delle sue potenzialità, sui principi di sussidiarietà e di co-pianificazione. Il Piano si articola in tre diverse componenti che interagiscono tra loro: un quadro di riferimento strutturale (componente conoscitivo-strutturale), avente per oggetto le tavole della conoscenza, la trama delle reti e dei sistemi locali che struttura il Piemonte, la lettura critica del territorio regionale (aspetti insediativi, socio-economici, morfologici, paesaggistico-ambientali ed ecologici), il riconoscimento del sistema policentrico regionale e la perimetrazione degli Ambiti di integrazione territoriale (Ait); una parte strategica (componente di coordinamento delle politiche e dei progetti di diverso livello istituzionale, scala spaziale e

settore), sulla base della quale individuare gli interessi da tutelare a priori e i grandi assi strategici di sviluppo; una parte statutaria (componente regolamentare), volta a definire ruoli e funzioni dei diversi ambiti di governo del territorio sulla base dei principi di autonomia locale e sussidiarietà.

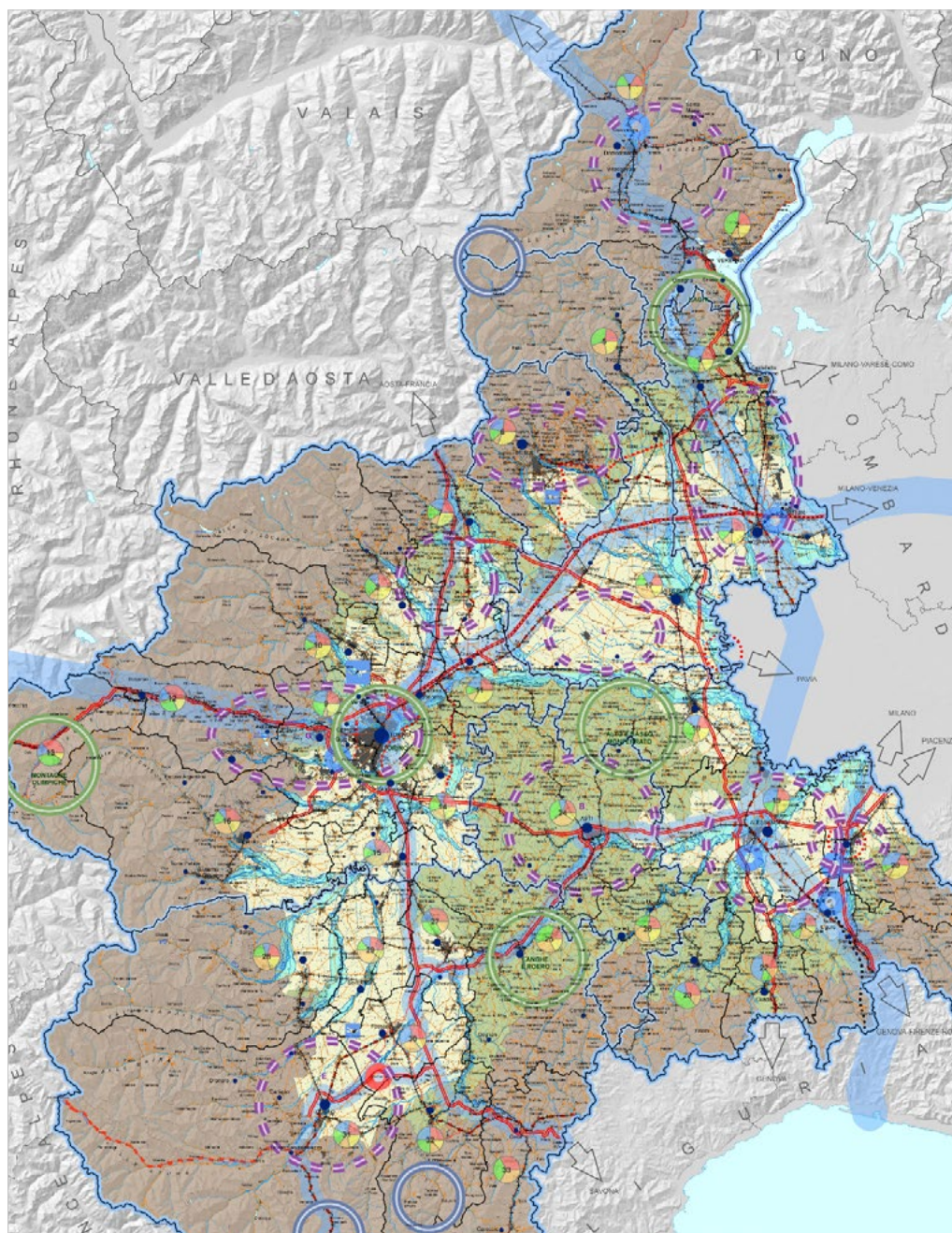
Tali componenti si sviluppano su una matrice territoriale caratterizzata dalla suddivisione della regione in 33 unità, i già citati Ait; in ciascun ambito sono rappresentate le connessioni positive e negative, attuali e potenziali, strutturali e dinamiche che devono essere oggetto di una pianificazione integrata, e per ognuno di essi il Piano definisce percorsi strategici, seguendo una logica policentrica, che dà conto della ricchezza e della varietà dei sistemi produttivi, culturali e paesaggistici

presenti sul territorio regionale.

In particolare, all'interno del sistema policentrico, sono stati selezionati i nuclei di polarizzazione locale aventi un'offerta di servizi di livello gerarchico almeno intermedio; da essi discende la definizione dei confini degli Ait cui danno il nome. Gli Ait sono quindi costituiti da un insieme di comuni gravitanti su un centro urbano principale, i cui abitanti si spostano abitualmente dai comuni di residenza a quelli in cui sono presenti servizi di livello medio.

La decisione di aggiornare il Ptr ha trovato formalizzazione nel 2021 con l'approvazione da parte della Giunta regionale del "Documento preliminare per la revisione del Piano territoriale regionale - Programmare e pianificare il territorio per il rilancio del

Piemonte" (Regione Piemonte 2021), quale riferimento per la predisposizione del Documento programmatico. In base alla Legge piemontese per il governo del territorio (la già richiamata Lr 56/77 e le sue modifiche), il Documento programmatico costituisce l'avvio del procedimento di revisione dello strumento ed è finalizzato a definire i contenuti che saranno poi oggetto di trattazione e approfondimento nella predisposizione del Piano. Al di là del dettato normativo che richiede una revisione decennale del Ptr, sono – come accennato – le mutate condizioni socio-economiche, gli scenari delle nuove strategie europee e nazionali e, in particolare, di quelle regionali per lo sviluppo sostenibile (Srsvs; Regione Piemonte 2022a) e sul cambiamento climatico (Srrc;



SISTEMA POLICENTRICO REGIONALE

Livelli di gerarchia urbana

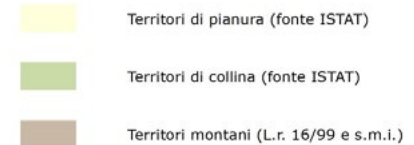


TORINO Poli capoluogo di provincia

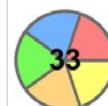
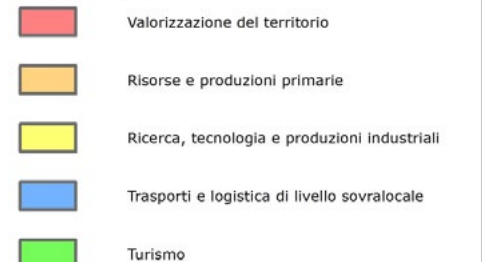
Chivasso Altri poli

33 Ambiti di Integrazione Territoriale (AIT)

ALTIMETRIA



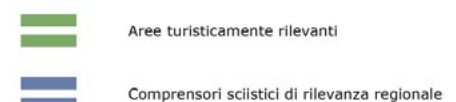
TEMATICHE SETTORIALI DI RILEVANZA TERRITORIALE



Presenza proporzionale dei singoli temi per AIT

Poli di innovazione produttiva (D.G.R. n. 25-8735 del 05-05-2008)

INFRASTRUTTURE PER IL TURISMO



Regione Piemonte 2022b) a rendere oggi necessaria una riformulazione di alcuni aspetti caratterizzanti lo strumento vigente e, in particolare, il riconoscimento dei nuovi assetti relazionali fra le realtà locali e, conseguentemente, la modifica di alcuni Ambiti di integrazione territoriale, l'aggiornamento degli obiettivi, del quadro di riferimento strutturale e della parte strategica, la revisione dell'apparato normativo.

La revisione del Ptr: per un territorio più attrattivo e sostenibile

Preliminarmente all'avvio della revisione, è stata verificata la validità del quadro di riferimento strutturale basato sul sistema policentrico descritto nel Ptr 2011, comunque riaffermando l'analisi del territorio per

sistemi di sviluppo locale da esso proposta. È stata confermata la classificazione dei centri urbani regionali in quattro livelli gerarchici: metropolitano, superiore, medio e inferiore. L'individuazione di tali centri continua a costituire la base di partenza per la perimetrazione degli Ait, accompagnata da una lettura del territorio secondo una logica scalare, dove al livello più vasto la regione è suddivisa in quattro quadranti. Con l'aggiornamento del Ptr, alcuni Ait necessitano tuttavia di una modifica in funzione di nuovi fattori e a seguito del confronto con altri enti. *In primis*, occorre ridisegnare due di essi in ragione dei mutati confini amministrativi derivanti dalla fusione di alcuni comuni. Inoltre, gli Ait devono essere adattati alla ripartizione in zone omogenee della Città metropolitana di Torino e del redigendo Piano territoriale generale metropolitano (adottato nel 2021), nonché alla proposta di modifica avanzata dalla Provincia di Asti, esito di una concertazione attivata con la Regione e con i comuni interessati nell'ambito della revisione del vigente Ptcp. Già dal 2017 è stato inoltre intrapreso il monitoraggio dell'efficacia e degli obiettivi raggiunti dal Ptr, nella loro dimensione territoriale, socio-economica e ambientale. In particolare, l'aggiornamento delle componenti strutturali e delle vocazioni dei territori è stato prodotto dall'Istituto di ricerche economico sociali del Piemonte (Ires), mentre il monitoraggio ambientale è stato predisposto da Arpa Piemonte. Per questa valutazione si è scelto di analizzare alcune zone del territorio regionale aggregandole, come definito dal Ptr, attraverso gli Ait.

A seguito degli esiti del monitoraggio, a marzo 2021, pur confermando in linea generale l'apparato strutturale e strategico, è stata decisa la revisione del Ptr al fine di creare le condizioni territoriali e di programmare le azioni capaci di favorire e sostenere lo sviluppo economico e sociale regionale.

La revisione è incentrata sui seguenti obiettivi: aggiornamento del sistema policentrico e delle perimetrazioni degli Ait, sulla base del confronto con le province e con la Città metropolitana di Torino; integrazione del quadro strategico in funzione dell'attuazione delle strategie Srsvs e Srcc; aggiornamento del quadro normativo per riconoscere maggior peso alla pianificazione intermedia (provinciale e intercomunale); incrementare il ruolo di indirizzo per la pianificazione locale; integrare le nuove istanze provenienti delle discipline settoriali; in sostanza, realizzare un nuovo modello di pianificazione, capace di

adattarsi a processi di continuo mutamento, di integrare nuovi principi che gradualmente si affermano a livello globale, attento alle esigenze delle comunità coinvolte, in grado di interpretare e favorire le iniziative delle imprese e il mondo del lavoro.

Da questi presupposti il percorso di aggiornamento del Ptr si è sviluppato attraverso un confronto dapprima interno alle strutture regionali, per verificare le esigenze dei loro diversi settori, poi attraverso il coinvolgimento di Ires Piemonte che ha sviluppato a supporto della Regione le strategie connesse alla sostenibilità, e del Politecnico di Torino con cui sono state avviate esperienze di scambio e attività didattiche dedicate.

Ciò ha consentito di revisionare il quadro strategico del Piano, in primo luogo verificandone l'attualità rispetto ai più recenti documenti di indirizzo sovranazionale, in particolare l'Agenda 2030 delle Nazioni unite, l'Agenda territoriale europea 2030 e la nuova Politica di coesione 2021-2027 dell'Ue. Il confronto è stato quindi approfondito in relazione ai documenti di livello nazionale e, soprattutto, regionale, che, scendendo di scala, danno attuazione alle strategie internazionali in materia di pianificazione e sviluppo territoriale.

Dal raffronto tra i contenuti del Ptr 2011 e questo nuovo contesto di riferimento è emerso come il quadro di riferimento strutturale e la parte strategica del Piano vigente risultino ancora complessivamente coerenti con le strategie e gli indirizzi di livello globale ed europeo, ma da aggiornare nel linguaggio e nei contenuti, e da integrare con alcuni dei concetti chiave su cui si fondano le più innovative politiche di sviluppo. Per citare i principali: digitalizzazione e innovazione (dei sistemi produttivi, logistici e di fruizione, ma anche della pubblica amministrazione); riconversione industriale e transizione verde; resilienza dei territori; servizi ecosistemici; economia circolare; bioeconomia; mobilità elettrica; mobilità condivisa, accessibilità integrata fisica e digitale; integrazione verticale e orizzontale dei sistemi decisionali e delle politiche; partenariato tra governi, settore privato e società civile; controllo dei fenomeni di gentrificazione che possono derivare dagli interventi di sviluppo. Tali temi saranno posti al centro del Documento programmatico per la revisione del Ptr, venendo sviluppati in termini sia di previsioni connesse alle vocazioni del territorio, sia di normative mirate.

Le attività in corso verso la predisposizione del Documento programmatico evidenziano però anche questioni più generali e rilevanti.

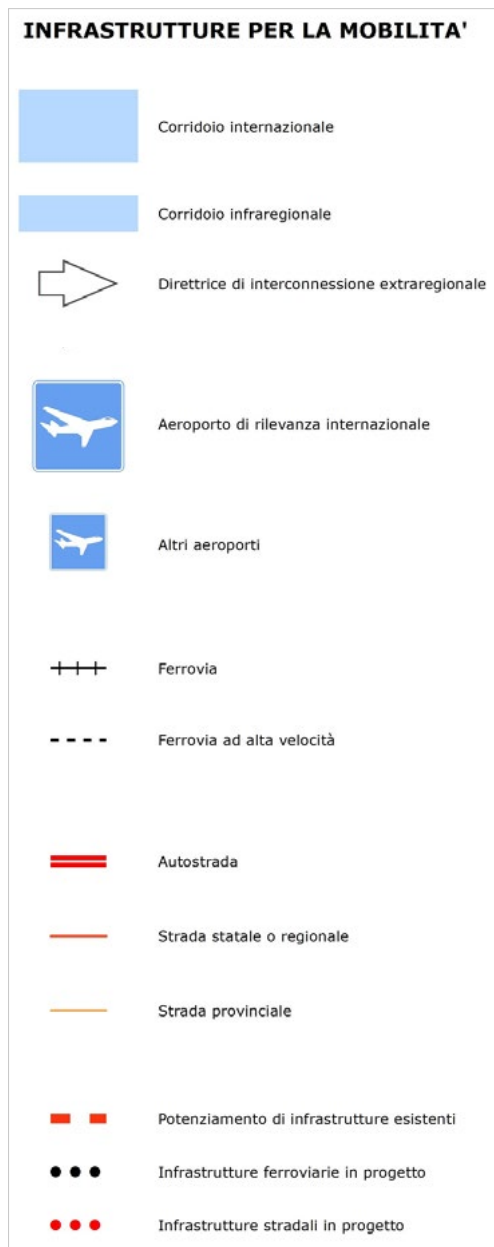


Fig. 1. Nella pagina precedente: Ptr 2011. Tavola di progetto (fonte: Regione Piemonte 2011).

Lavori in corso e questioni rilevanti

Considerate le connessioni fra l'impianto del Ptr e quello del Ppr vigenti – e la loro condivisione del sistema, ancora attuale, di strategie e obiettivi generali – le revisioni si stanno concentrando sul terzo livello (obiettivi specifici), conservando per quanto possibile la concordanza fra i livelli strategici superiori, e con l'aggiunta di un solo nuovo obiettivo generale, "digitalizzazione e semplificazione della pubblica amministrazione", volto

a promuovere *target* di qualità in termini di accessibilità ai servizi erogati dagli enti, sviluppo di piattaforme informatiche per la dematerializzazione dei procedimenti e per la connessione tra istituzioni e cittadinanza, miglioramento del coordinamento entro e fra i livelli istituzionali, per un governo del territorio più efficiente. Per integrare in maniera più esplicita e sistematica il tema del contrasto e dell'adattamento ai cambiamenti climatici – ritenuto

centrale e prioritario nell'impostazione del nuovo quadro di riferimento del Piano – si è optato invece per una sua trattazione diffusa nell'ambito dell'intero apparato strategico, integrando nel sistema di obiettivi specifici afferenti a ciascuna strategia i concetti di vulnerabilità e capacità adattativa ai cambiamenti meteo-climatici attesi, di riduzione delle emissioni e di stoccaggio della CO2 al fine di rimarcare la valenza trasversale rispetto a tutte le politiche e settori di intervento. Così rinnovato, il quadro strategico del Ptr potrà offrire un riferimento aggiornato e coerente alle principali politiche e strategie di sviluppo del territorio definite alle varie scale. Un riferimento capace di orientare, in maniera coordinata e compatibile con i parametri di sostenibilità ormai imprescindibili, non solo la pianificazione e la programmazione regionali nei diversi comparti, la pianificazione territoriale di area vasta e quella urbanistica comunale e intercomunale, ma anche l'azione di tutti i soggetti, pubblici e privati, che a vario titolo operano sul territorio piemontese (Tab. 1). Per quanto attiene alla parte statutaria, il Ptr definisce l'insieme di regole per le trasformazioni territoriali, non intendendole come dispositivi di natura perentoria, bensì individuando nelle direttive e negli indirizzi gli strumenti di profilo normativo per l'attuazione degli obiettivi e dei compiti assegnati ai vari livelli amministrativi deputati al governo del territorio. Il quadro normativo richiede quindi, al pari di quello strategico e strutturale, una revisione volta ad aggiornarne e a integrarne i contenuti rispetto al mutato scenario connesso a politiche e strategie, nazionali e regionali, nonché all'entrata in vigore o all'aggiornamento di piani settoriali regionali con valenza territoriale (come quelli riferiti, ad esempio, a mobilità e trasporti, tutela delle acque, energia, rifiuti, qualità dell'aria, servizi ecosistemici e infrastrutture verdi e blu). Una particolare attenzione va inoltre rivolta al ruolo delle province e della Città metropolitana quali soggetti aventi ruoli sia di raccordo tra livello regionale e locale (anche in termini di progettualità), sia di attuazione delle strategie regionali connesse alla territorializzazione delle risorse finanziarie della programmazione europea e nazionale (attraverso i piani territoriali di propria competenza). Per facilitarne i compiti, occorre quindi rendere le norme del Ptr il più possibile funzionali, utili ed efficaci rispetto ai diversi compiti che i vari enti territoriali ricoprono nei processi di costruzione e valutazione

STRATEGIA 5. RICERCA, INNOVAZIONE E TRANSIZIONE ECONOMICO-PRODUTTIVA	
OBIETTIVI GENERALI	Obiettivi specifici
5.1. PROMOZIONE DI UN PROCESSO DI GOVERNANCE TERRITORIALE E DELLA PROGETTUALITÀ INTEGRATA SOVRACOMUNALE	5.1.1 Definizione e supporto a nuovi sistemi di <i>governance</i> territoriale multilivello per promuovere la coerenza delle politiche territoriali, sia in senso verticale tra i diversi livelli di governo del territorio, sia in senso orizzontale tra le politiche settoriali dello stesso livello
	5.1.2 Promozione del ruolo dei sistemi locali e dei centri urbani minori come attori collettivi alla base di un sistema di tipo <i>bottom-up</i> e inclusivo della programmazione e della pianificazione territoriale
	5.1.3 Promozione di aggregazioni sovracomunali volontarie per la pianificazione urbanistica, la progettazione integrata e lo sviluppo sostenibile
5.2. ORGANIZZAZIONE OTTIMALE DEI SERVIZI COLLETTIVI SUL TERRITORIO	5.2.1 Razionalizzazione/distribuzione spazialmente equilibrata dei servizi alla persona (sanità/servizi ospedalieri, istruzione/formazione, servizi socio-assistenziali) utilizzando soluzioni innovative, anche tramite servizi di digitalizzazione, garantendone l'accesso a tutti al fine di contrastare i divari sociali e territoriali
	5.2.2 Razionalizzazione/potenziamento della rete territoriale della formazione universitaria e di livello superiore (master, ecc.)
	5.2.3 Creazione di una rete territoriale della formazione tecnica e professionale orientata alla <i>green e circular economy</i> e adeguata alla domanda e alle specializzazioni economiche locali
	5.2.4 Distribuzione territoriale dei servizi in funzione della domanda locale e garantendo soglie minime di qualità dell'offerta
	5.2.5 Creazione di una rete delle istituzioni culturali e dell'associazionismo locale
	5.2.6 Agevolazione dei processi in grado di far fronte in modo innovativo ai nuovi bisogni delle comunità locali e sostegno alle iniziative finalizzate al coinvolgimento dei cittadini nella gestione dei beni e degli spazi comuni
5.3. DIGITALIZZAZIONE E SEMPLIFICAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE	5.3.1 Miglioramento dell'accessibilità ai servizi erogati dagli enti e dalle amministrazioni pubbliche
	5.3.2 Sviluppo e promozione di reti e piattaforme informatiche per la dematerializzazione dei procedimenti e il miglioramento delle connessioni tra le istituzioni e i servizi alla cittadinanza
	5.3.3 Rafforzamento del coordinamento entro e fra i diversi livelli istituzionali per un governo del territorio efficiente

Tab. 1. Revisione del Ptr. Il nuovo quadro strategico (stralcio) (fonte: Regione Piemonte).

degli strumenti di pianificazione ai diversi livelli di governo del territorio.

Per raggiungere tale risultato, la redazione del Documento programmatico da parte degli uffici regionali è stata concepita come un processo aperto al dialogo. Dapprima si è dato avvio alla fase di analisi e monitoraggio, quindi al confronto con le strutture regionali che si occupano delle politiche settoriali (energia, agricoltura, trasporti, ecc.). Successivamente si è dato corso a diverse sperimentazioni con il Politecnico di Torino che ha partecipato attraverso progetti formativi, individuali e di gruppo, su alcuni dei temi propri della revisione (sostenibilità, cambiamenti climatici, innovazione). Non è infine mancato il coinvolgimento degli enti territoriali (a partire da una sperimentazione condotta con la Provincia di Asti), nell'ambito della contestuale revisione dei rispettivi strumenti di pianificazione e al fine di ricordare le reciproche attività, nel tentativo di integrare i contenuti dei piani provinciali con aspetti di natura strategica correlabili alle risorse finanziarie derivanti dalla programmazione regionale, nazionale ed europea. ■

Riconoscimenti

Alla redazione di questo contributo hanno partecipato i funzionari del settore Pianificazione regionale per il governo del territorio del Piemonte: Marta Argenziano, Guido Baschenis, Jessica Deffacis, Paola Ester Gastaldi.

Riferimenti

Città metropolitana di Torino (2021), *Piano territoriale generale metropolitano* [<http://www.cittametropolitana.torino.it/cms/territorio-urbanistica/ufficio-di-piano/ufficio-di-piano>].

Regione Piemonte (2011), *Piano territoriale regionale (Ptr)* [<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/territorio/piano-territoriale-regionale-ptr>].

Regione Piemonte (2017), *Piano paesaggistico regionale (Ppr)* [<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/paesaggio/piano-paesaggistico-regionale-ppr>].

Regione Piemonte (2021), *Aggiornamento del Piano territoriale regionale* [<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/territorio/aggiornamento-piano-territoriale-regionale>].

Regione Piemonte (2022a), *Piemonte verso un presente sostenibile. Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile del Piemonte* [<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/strategia-sviluppo-sostenibile/strategia-regionale-per-sviluppo-sostenibile-0>].

Regione Piemonte (2022b), *Piemonte verso un presente sostenibile. Strategia regionale sul cambiamento climatico del Piemonte - 1° stralcio* [<https://www.regione.piemonte.it/web/temi/ambiente-territorio/cambiamento-climatico/strategia-regionale-sul-cambiamento-climatico>].

FOCUS

PIANIFICAZIONE REGIONALE E GOVERNO DEL TERRITORIO: PROSPETTIVE E SINERGIE

La revisione del Piano territoriale regionale della Lombardia: uno strumento dinamico per affrontare nuove sfide

Maurizio Federici, Sandra Zappella

Durante la pandemia Regione Lombardia, in collaborazione con Fondazione Lombardia per l'Ambiente, Politecnico di Milano ed un comitato di esperti di varie discipline, ha completato la revisione del Piano territoriale regionale (2010), comprensivo del Piano paesaggistico. L'innovativo progetto delinea la vision 2030 per la Lombardia in risposta ai cambiamenti emersi negli ultimi anni.

Premessa

In Lombardia, il Piano territoriale regionale (Ptr) (vigente dal 2010) è integrato dal Piano paesaggistico regionale (Ppr) e ha valenza, come indicato dall'art. 76 della Lr 12/2005, di Piano territoriale paesaggistico ai sensi del primo comma dell'art. 135 del Dlgs 42/2004.¹ La natura e i contenuti del Ptr sono dettati dagli artt. 19 e 20 della Lr 12/2005, ove è individuato come "atto fondamentale di indirizzo della programmazione di settore della Regione nonché della pianificazione territoriale di province, Città metropolitana e comuni". Il Ptr può essere aggiornato annualmente, ai sensi dell'art. 22 della Lr 12/2005, al fine di introdurre modifiche ed integrazioni a seguito di studi e progetti, di sviluppo di procedure, del coordinamento con altri atti di programmazione regionale, nonché di altre regioni, dello Stato, dell'Unione europea.

Dare risposta ai cambiamenti

La revisione generale del Ptr parte dalla considerazione che dal 2010 ad oggi sono intervenuti profondi cambiamenti (territoriali, sociali ed economici, a tutti i livelli) ulteriormente accelerati dalle crisi (pandemica, energetica, climatica) che scuotono il mondo. Mutamenti di cui la Lombardia – caratterizzata da un'elevata attrattività internazionale e da continui processi di innovazione economica, tecnologica, sociale e amministrativa – è stata spesso precorritrice: dal cambio del paradigma economico non più fondato sulla crescita illimitata ma sul riuso e sulla rigenerazione, all'integrazione delle tematiche di resilienza nelle

progettualità urbane; dall'attenzione al trasformarsi delle relazioni tra enti, territori e portatori di interesse, alla necessità di attrezzarsi per competere a livello internazionale; dalla centralità della sussidiarietà nelle istituzioni a quella della responsabilità diffusa di cittadini e aziende.

Il processo di revisione è stato avviato all'inizio della pandemia, giungendo all'adozione a dicembre 2021; il Piano, approvato dalla Giunta regionale ad ottobre 2022, attende ora l'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale.²

La revisione del Piano territoriale regionale persegue l'obiettivo di rendere questo strumento aderente alle dinamiche in atto o attese, accentuandone il ruolo di indirizzo della programmazione territoriale e settoriale, secondo un approccio euristico e flessibile che ne consenta l'adattamento al mutare delle condizioni o delle esigenze. In particolare, la volontà di mantenere un contatto con il mondo esterno ha determinato la scelta di avvalersi di specialisti in diverse discipline (paesaggio, ambiente, economia, demografia, architettura, sociologia, mercato immobiliare), i quali hanno fornito il proprio contributo in un tavolo di confronto (definito 'Comitato degli esperti') con la struttura regionale, la Fondazione Lombardia per l'Ambiente e il Politecnico di Milano che hanno ulteriormente affiancato la Regione nella costruzione del Ptr.

Assumendo una lettura sistemica del territorio nonché una visione strategica per il suo governo, la revisione del Piano indirizza e orienta scelte e azioni di decisori e *stakeholders* multisettoriali, pubblici e privati,

in una logica di condivisione, sussidiarietà e co-progettazione alle diverse scale. Nel corso del lavoro, l'evoluzione delle crisi in atto ha evidenziato come di fronte all'incertezza del futuro non sia possibile trovare risposte in modelli onnicomprensivi e stabili, né traguardare previsioni di lungo periodo. Il momento attuale conferma piuttosto la necessità di programmare per sistemi aperti, capaci di abbracciare molteplici punti di vista e di considerare tutti i possibili scenari al fine di delineare visioni territoriali non pre-costituite a cui tendere, stimolando così le comunità a concorrere a una loro costruzione armonica e sostenibile. La complessità di questa modalità di programmazione richiede un'approfondita conoscenza del territorio da condividere con tutti i soggetti della pianificazione e delle future progettazioni. La revisione del Ptr ha inteso riconoscere questa condizione, declinando conseguentemente gli elementi di strategia e di progetto del piano.

Sussidiarietà, territorializzazione e semplificazione sono le tre parole chiave che hanno guidato tale processo proprio in quanto ritenute necessarie a governare un territorio vasto, complesso e variegato (composto da oltre 1.500 comuni, 11 province e una Città metropolitana), che concorre al Prodotto

interno lordo italiano per circa il 20%.

La sussidiarietà, nel solco del dettato costituzionale e della Lr 12/2005, valorizza gli enti locali anche con la finalità di perseguire i 17 obiettivi dell'Agenda Onu 2030 in raccordo con la Strategia regionale di sviluppo sostenibile (Srsvs), con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), nonché con il Green Deal Europeo e con la Strategia nazionale per la biodiversità. In virtù di questo principio e in un rapporto di orizzontalità con le altre regioni dell'ambito padano, dal Piemonte al Friuli-Venezia Giulia, è stata condivisa la lettura della vasta area di comune riferimento nelle sue componenti ambientali, infrastrutturali e insediative.

La territorializzazione risponde alla necessità di legare il quadro interpretativo e gli obiettivi di scala regionale agli altri livelli di governo del territorio (provinciale, metropolitano, comunale), rendendo riconoscibili e riconosciuti – alla scala locale – gli obiettivi, i criteri e gli indirizzi della regione, in quanto realmente connessi alle specificità, alle esigenze e alle identità dei territori.

La semplificazione ha la finalità di rendere il progetto di territorio più efficace e 'vicino' a cittadini, imprenditori, attori sociali ed istituzioni. Semplificare significa restituire un quadro interpretativo frutto di selezione

per sottrazione più che di aggiunta, utile a rendere dinamica la risposta del piano alle sollecitazioni esterne e a consentire un facile raccordo con gli altri livelli della pianificazione.

Di rilevanza è inoltre la restituzione di un sistema di conoscenze e interpretazioni utili alla costruzione dei piani di livello locale, coadiuvata dal ruolo strategico dell'Infrastruttura per l'informazione territoriale della Lombardia (lit) e dalla grande mole di informazioni geografiche presenti nel portale istituzionale regionale (Geoportale, *Open data*), che registra ogni anno una media di 430.000 accessi e di 350.000 download.³

L'assunzione delle tre parole chiave influisce sulla struttura del piano. Infatti la revisione generale, rispetto al Ptr vigente: i) è meno 'generalista', riducendo il precedente e ampio insieme di obiettivi pur introducendo quelli di resilienza del territorio e di adattamento ai cambiamenti climatici; ii) definisce con maggiore chiarezza, rafforzando il ruolo del piano, il quadro di coerenza tra programmazione regionale, politiche di settore e sistema territoriale di riferimento; iii) territorializza azioni, indirizzi e criteri, per una maggiore aderenza ai diversi territori e una più semplice assunzione negli strumenti di governo sotto ordinati.

La LOMBARDIA al 2030 : garantire e migliorare la qualità della vita dei cittadini

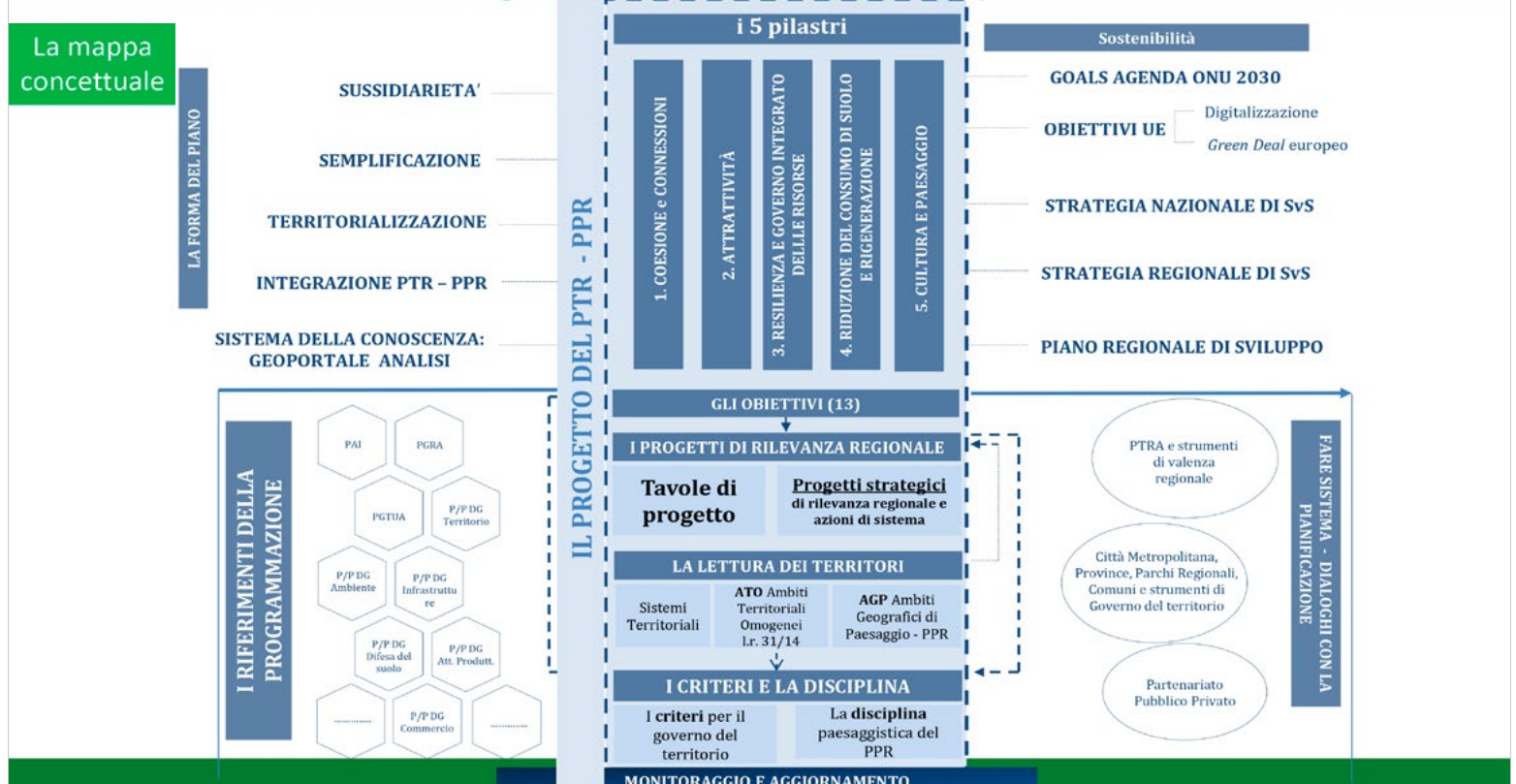


Fig. 1. Mappa dei pilastri (fonte: Regione Lombardia 2022).

Una nuova visione

La vision della Lombardia del 2030 proposta nella revisione del Ptr si fonda su cinque pilastri che interpretano e orientano le principali sfide del futuro (Fig. 1).

In primis, "Coesione e connessioni". Considerati i rapporti sinergici e di competizione tra territori anche esterni alla regione, i loro divari, punti di debolezza o di forza, questo primo pilastro attiene al rafforzamento del sistema di connessioni (internazionali, interregionali e regionali), al sostegno del sistema policentrico lombardo e alla promozione delle vocazioni dei territori, in un'ottica di coesione territoriale e di maggiore efficienza, vivibilità e attrattività della regione. Grande attenzione è posta anche al superamento del *digital divide* territoriale, considerato una priorità per la Lombardia.

Il secondo pilastro è quello dell'"Attrattività" intesa sia come attenzione alla qualità paesaggistico-ambientale dello spazio urbano, sia come attenzione alla forza innovativa del sistema economico (Fig. 2). Sono questi tutti elementi centrali per assicurare benessere e servizi a cittadini e imprese. Il pilastro persegue la valorizzazione del capitale territoriale ponendo attenzione alle strategie per attrarre persone e imprese, coniugando le vocazioni storico-culturali alle identità dei territori, alle eccellenze del sistema economico e del 'saper fare', della ricerca e delle attività ad alta intensità di conoscenza.

"Resilienza e governo integrato delle risorse" è il pilastro che si relaziona alla Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile⁴ e alla Strategia regionale di adattamento ai cambiamenti climatici (Sracc). Esso si fonda sulla consapevolezza che solo un approccio multidisciplinare e olistico consenta di affrontare la crisi ambientale in atto e di perseguire uno sviluppo sostenibile dal punto di vista ambientale, sociale ed economico, introducendo nuove metodologie per l'adattamento al cambiamento climatico. Le sfide connesse ai fenomeni climalteranti sono intese come opportunità per sviluppare progetti resilienti e integrati, in termini di qualità (architettónica, paesaggistica, energetica, in materia di sicurezza idrogeologica, ecc.) e di attenzione alle vulnerabilità. Su questi temi, alla scala regionale partecipano in modo diretto alle azioni di piano i progetti strategici: "Spazi aperti metropolitani" (Fig. 3), "Rete ecologica regionale" e "Rete verde regionale", nonché la definizione delle vulnerabilità e dei rischi territoriali con le connesse indicazioni metodologiche.

Per il pilastro "Riduzione del consumo di suolo

e rigenerazione" vengono assunti i contenuti dell'Integrazione del Ptr ai sensi della Lr 31/2014, già approvata dal Consiglio regionale con Delibera n. 411 del 19/12/2018, poi aggiornata dallo stesso Consiglio nel dicembre 2021.⁵ Un'attenzione particolare è inoltre dedicata alla rigenerazione urbana e territoriale, considerata come la vera alternativa al consumo di suolo. Con la definizione degli Areali della rigenerazione il Ptr individua gli ambiti in cui gli interventi di rigenerazione possono avere il sostegno e il coinvolgimento di Regione, province e Città metropolitana. Infine, il pilastro "Cultura e paesaggio" attiene alla necessità di valorizzare le identità territoriali della regione, promuovendole e integrandole in un progetto unitario di cultura dei luoghi volto a far emergere i valori e le peculiarità paesaggistiche e storico-culturali sedimentate nel tempo grazie all'opera dell'uomo. A questo pilastro fa riferimento la revisione del Piano paesaggistico regionale che assume ed integra quello vigente, come di seguito meglio specificato.

L'implementazione dei pilastri di cui si compone la vision al 2030 è orientata da 13 obiettivi principali definiti in sede di revisione del Ptr sulla base degli indirizzi e delle politiche della programmazione regionale, nazionale e comunitaria.

Nuovi contenuti

La revisione generale articola, attorno al Documento di piano, i contenuti della componente territoriale (Ptr) e della componente paesaggistica (Ppr), supportate dalle relative valutazioni ambientali (Valutazione ambientale strategica - Vas e Valutazione di incidenza - Vic). Il Documento di piano costituisce quindi l'elemento di raccordo tra le due diverse componenti che, essendo caratterizzate da gradi di autonomia operativa e disciplinare, sono entrambe organizzate in specifiche sezioni utili a rispondere alle proprie finalità (di analisi, di progetto, di indirizzo, d'attuazione e normativa) (Fig. 4). Le due componenti sono strettamente integrate tra loro, in quanto paesaggio e territorio non possono che essere considerati all'interno di una visione unitaria, coordinata e sistemica. La struttura territoriale presa a riferimento dalla vision del piano si articola dalla scala europea a quella interregionale, sino alla maglia più fine dei Sistemi territoriali, degli Ambiti territoriali omogenei (Ato), degli Ambiti geografici di paesaggio (Agp) e delle Polarità regionali, consentendo la declinazione, alle diverse scale, degli obiettivi del piano. In particolare, i Sistemi territoriali

sono riconosciuti quali elementi strutturanti il territorio (alpino e appenninico, pedemontano, lacuale, fluviale, della pianura e del sistema metropolitano pedemontano), rispetto ai quali sono declinati specifici obiettivi per la pianificazione e la programmazione di area vasta o settoriale, in continuità con il Ptr vigente.

Ad una scala inferiore, gli Ambiti territoriali omogenei (art. 2 della Lr 31/2014) consentono il riconoscimento, su base socio-economica ed identitaria, dei territori lombardi rispetto ai quali sono definiti criteri ed indirizzi per la pianificazione di scala locale, tra cui quelli per la riduzione del consumo di suolo. Le Polarità regionali rappresentano gli epicentri della struttura territoriale, sia nelle sue componenti di forza che di debolezza, cui la Regione può dedicare specifiche politiche di sostegno e supporto.

Nel processo di revisione, l'aggiornamento della componente paesaggistica del piano (Ppr) comunque mantiene una propria autonomia, in continuità con il piano approvato nel 2010. L'individuazione degli Ambiti geografici di paesaggio (Agp, sub-articolazione degli Ato) consente la pianificazione e la tutela di dettaglio del paesaggio lombardo, fornendo agli enti locali gli strumenti operativi (anche cartografici) per la sua conoscenza ad una scala ravvicinata ma in una logica di sistema sovralocale. La lettura integrata delle tutele paesaggistiche, sempre di scala sovralocale, è aggiornata rispetto al Ppr del 2010 anche con l'individuazione delle Aggregazioni delle aree o di immobili di valore paesaggistico tutelate ai sensi del Dlgs 42/2004. Ulteriormente è definito il progetto della Rete verde regionale, da considerare a tutti i livelli di pianificazione per la connessione fruitiva del territorio nel rispetto dei principi di salvaguardia, recupero e valorizzazione delle componenti naturali (in particolare delle tutele di legge e della Rete Natura 2000), rurali e storico-culturali. Infine, un ulteriore elemento di novità è la mappatura delle aree del territorio che per i caratteri naturali del soprassuolo sono di rilievo per l'erogazione di servizi ecosistemici utili per la conservazione della biodiversità e delle specie, nonché per il benessere dell'uomo.

Dare attuazione

La revisione generale del Ptr, in coerenza con la vision territoriale, individua progetti, azioni e strumenti che concorrono all'attuazione degli obiettivi, relazionandosi in modo sistemico e trasversale ai diversi pilastri. In particolare, la revisione generale riconosce

quali strumenti attuativi del piano: i Progetti strategici; le Azioni di sistema; i Piani territoriali d'area; i Criteri ed indirizzi per la pianificazione, gli Obiettivi prioritari.

I Progetti strategici sono volti alla valorizzazione, all'infrastrutturazione, alla tutela ambientale e alla difesa dal rischio di specifici territori. Su di essi Regione Lombardia focalizza energie e risorse nel medio-lungo periodo, in quanto progetti di scala regionale di natura prioritaria. Essi sono stati selezionati perché intersecano trasversalmente più pilastri e obiettivi (anche della Srsvs), e per la loro rilevanza sovraregionale o capacità di innescare e di effetto domino per la valorizzazione e la qualificazione dei territori interessati. Spesso già oggetto di avanzamento nelle fasi di progettazione o attuazione, potranno essere via via rivisti e integrati con l'aggiornamento annuale del Ptr.

Le Azioni di sistema sono un insieme di strategie e modalità attuative su temi quali la mitigazione dei rischi idrogeologici e la difesa del suolo, la riqualificazione ambientale, la rigenerazione territoriale, il sostegno alle

aree deboli, il sostegno ad una rete diffusa di mobilità sostenibile, intermodale, integrata e competitiva, lo sviluppo di un'economia circolare e di fonti energetiche rinnovabili, il superamento del *digital divide* territoriale e lo sviluppo dell'Infrastruttura dell'informazione territoriale della Lombardia. Pur essendo per la maggior parte azioni già previste e disciplinate dalla pianificazione di settore, esse trovano nel Ptr un quadro di riferimento complessivo e unitario.

I Piani territoriali d'area (Ptra) sono gli strumenti di programmazione di area vasta per lo sviluppo di territori interessati da opere, interventi o destinazioni funzionali aventi rilevanza regionale o sovraregionale. Nell'ambito di questi strumenti le strategie e le azioni che concorrono ad uno sviluppo sostenibile vengono condivise a livello locale. I Ptra vigenti approvati a partire dal 2010 (Navigli Lombardi; Aeroporto Montichiari; Media e Alta Valtellina; Valli Alpine; Franciacorta), già indicati dall'Ue come una delle quattro migliori pratiche europee di pianificazione di area vasta *multigovernance*

e multisettoriale, hanno rappresentato una positiva esperienza.

Un altro strumento che concorre all'attuazione del Ptr è l'elaborato Criteri e indirizzi per la pianificazione nel quale sono definiti, in riferimento ai cinque pilastri in precedenza descritti, i criteri e gli indirizzi per agevolare la redazione degli atti di programmazione e pianificazione territoriale di province, Città metropolitana e comuni, nonché delle diverse direzioni generali regionali, mettendo in evidenza elementi importanti, anche di scala sovraregionale, che devono essere considerati nella pianificazione.

La revisione del Ptr, individua infine, ai sensi dell'art. 20 della Lr 12/2005, gli Obiettivi prioritari di interesse regionale e/o sovraregionale: infrastrutture prioritarie e interventi di potenziamento e adeguamento delle linee di comunicazione e del sistema della mobilità; poli di sviluppo regionale; zone di preservazione e salvaguardia ambientale; riduzione del consumo del suolo. Questi obiettivi si differenziano dai 13 obiettivi principali, di valenza strategica generale, per

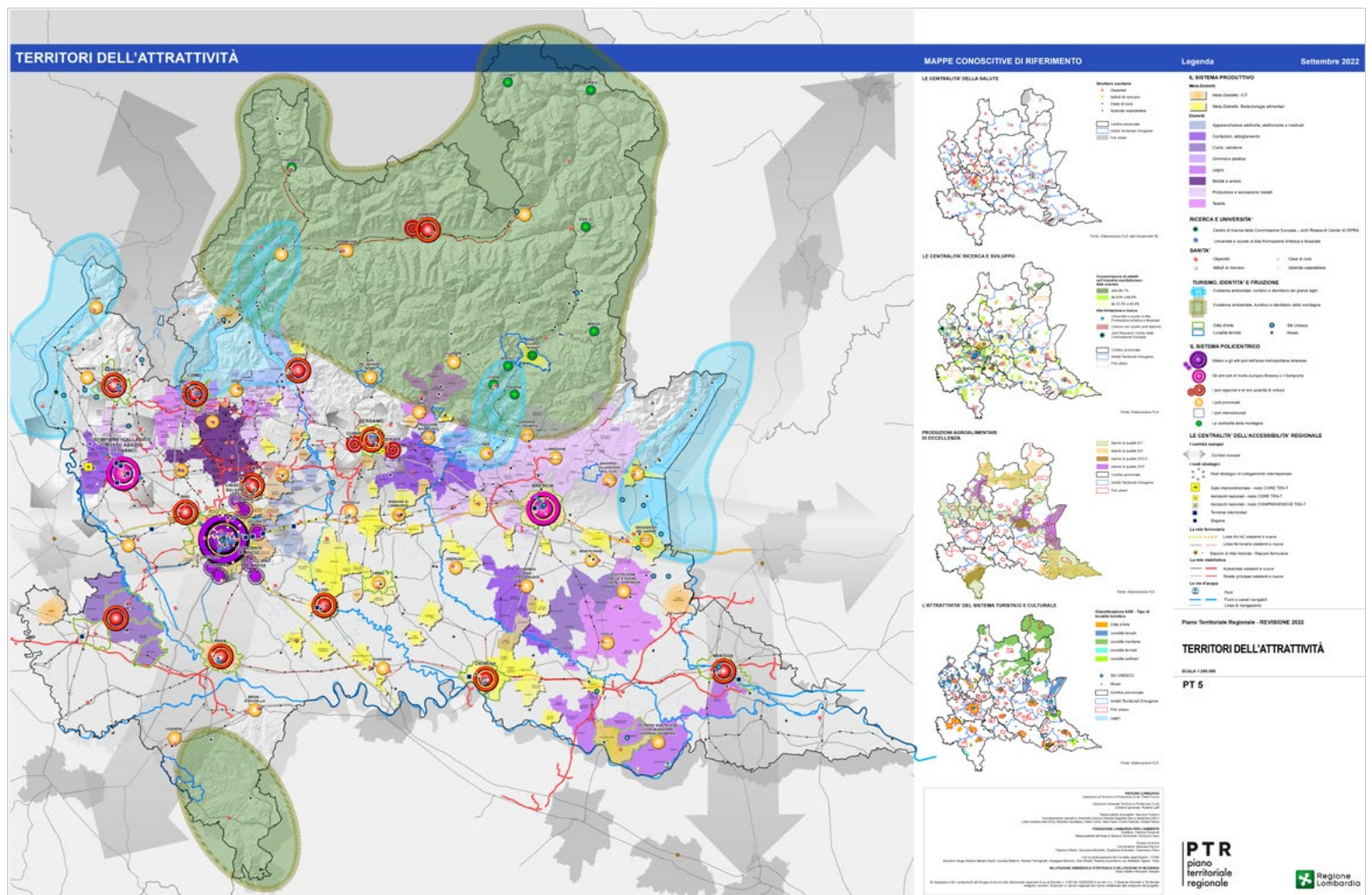


Fig. 2. Revisione Ptr 2022. Tavola PT5 "Luoghi dell'attrattività" (fonte: Regione Lombardia 2022).

il carattere operativo e prescrittivo, avendo in forza di legge immediata prevalenza su ogni altra difforme previsione contenuta nei piani provinciali e comunali, e potendo assumere – qualora espressamente previsto dal Ptr – una natura conformativa.

Conclusioni

Il processo di revisione del Ptr ha evidenziato la complessità e le criticità del meccanismo di co-pianificazione della componente paesaggistica sancito dall'art. 135 del Dlgs 42/2004: tema così importante da essere stato posto all'attenzione del nuovo Governo nazionale da parte della Conferenza delle regioni e delle province autonome. Infatti, nel periodo ormai quasi ventennale di vigenza della norma, solo cinque regioni sono riuscite ad approvare il Ppr co-pianificato, e solo qualche decina di comuni hanno adeguato alla disciplina paesaggistica i propri strumenti urbanistici. Per la Lombardia, con oltre 1.500 comuni e oltre 800 vincoli paesaggistici, il compito appare arduo e presumibilmente di lungo periodo.

In secondo luogo, la natura euristica e adattativa della revisione ha evidenziato la necessità di aggiornamento 'in continuo' dei dati essenziali. Ne sono una testimonianza le risorse profuse dalla Regione per misurare e aggiornare il quadro delle informazioni relative a domanda e offerta insediativa. Ciò impone una riflessione sulla necessità di individuare delle priorità per le informazioni da assumere e per quelle da richiedere agli interlocutori istituzionali, con un approccio attento alle risorse (economiche ed umane) disponibili. Più in generale, la condivisione della lettura territoriale con le altre regioni ha evidenziato la comunanza dei problemi e delle attese rispetto al governo del territorio. L'approccio snello e tecnico del confronto ha portato a risultati inaspettati e non altrimenti raggiungibili.

Un'ulteriore riflessione riguarda la rigidità registrata nei meccanismi di valutazione del piano (Vas e Vic). Occorre una riflessione su come individuare modelli di valutazione appropriati, con efficaci sistemi di monitoraggio, alternativi a modelli codificati di natura

'deterministica' per la valutazione di piani e progetti, e ove il rapporto causa/effetto sia chiaramente e analiticamente misurabile.

Infine, un cenno alla dispendiosa ma fruttuosa attività di coinvolgimento ed interlocuzione di diversi soggetti nella revisione del piano. Il processo partecipativo è stato molto lungo ed impegnativo e ha coinvolto tutti gli *stakeholder* (soggetti del territorio, associazioni di categoria e direzioni regionali) nelle consultazioni previste per legge, ma anche nei molteplici incontri organizzati per dare luogo a un costante confronto. Il risultato finale è esito della composizione dei diversi contributi e della loro complessa mediazione, ossia un progetto condiviso e riconosciuto come un chiaro disegno del territorio e vision del futuro. In tal senso, il tempo 'perso' in queste pratiche è stato il tempo meglio speso per la futura gestione, condivisione ed aggiornamento del piano.

Ad oggi la revisione del Ptr non è ancora vigente, in quanto in attesa dell'approvazione definitiva da parte del Consiglio regionale. Tuttavia, le analisi e gli studi effettuati,

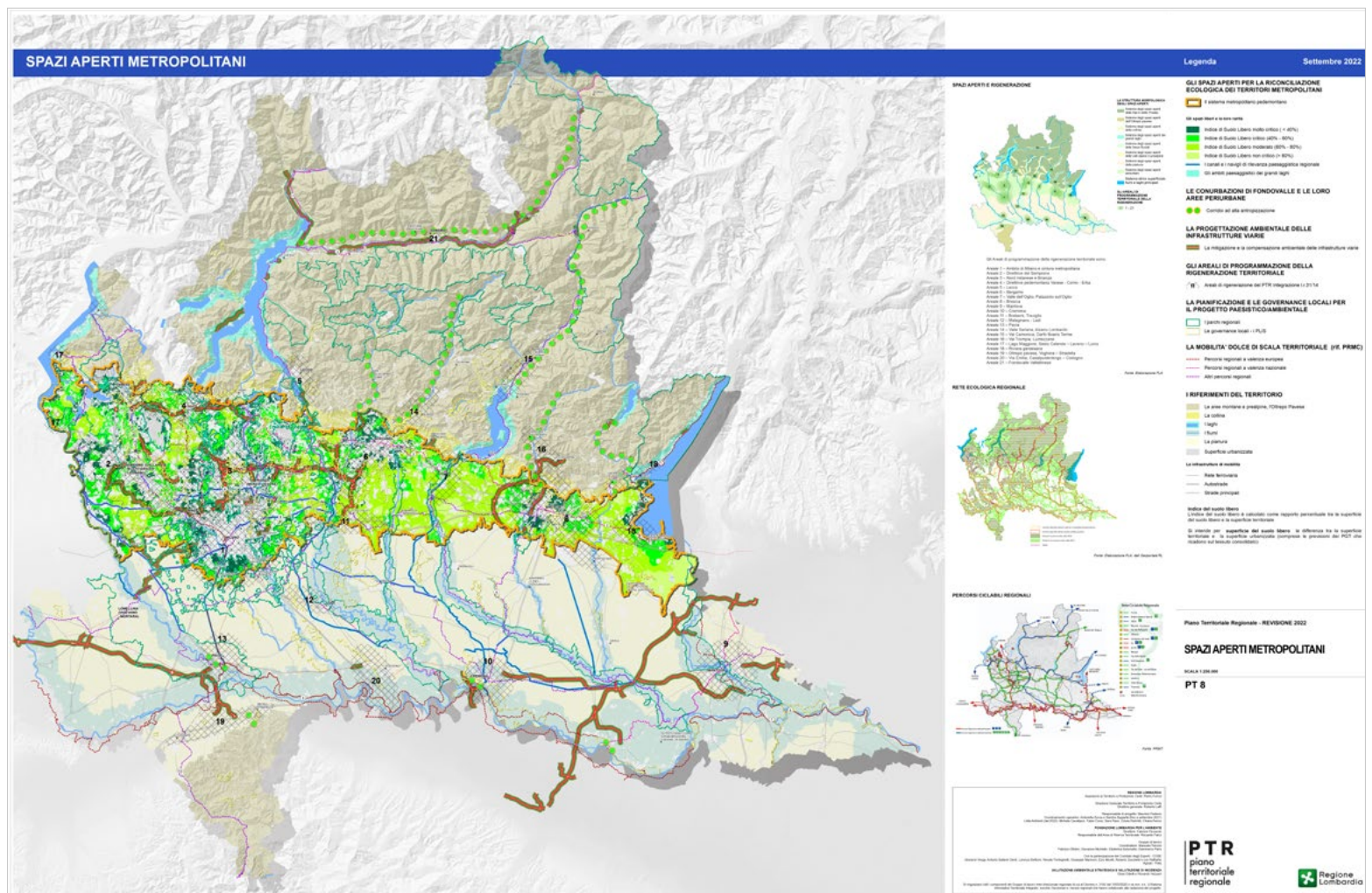


Fig. 3. Revisione Ptr 2022. Tavola PT8 "Spazi aperti metropolitani" (fonte: Regione Lombardia 2022).

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA E VALUTAZIONE DI INCIDENZA

Note

- 1 www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale.
- 2 www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/Enti-e-Operatori/territorio/pianificazione-regionale/revisione-ptr-piano-territoriale-regionale/

revisione-ptr-piano-territoriale-regionale; www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/istituzione/Giunta/sedute-delibere-giunta-regionale/DettaglioDelibere/delibera-7170-legislatura-11.

- 3 www.geoportale.regione.lombardia.it/home.
4 La Strategia regionale per lo sviluppo sostenibile è stata approvata con Dgr n. 4967 del 29/6/2021 ed aggiornata con Dgr n. 6567 del 30/06/2022.
5 www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/HP/DettaglioRedazionale/servizi-e-informazioni/enti-e-operatori/territorio/pianificazione-regionale/consumo-di-suolo-integrazione-ptr-lr-31-2014. La Lr 31/2014 è la prima legge in Italia sulla riduzione del consumo di suolo; essa impone di ridurre le previsioni di sviluppo urbanistico già programmate al momento della sua efficacia (2 dicembre 2014), fatte salve le possibilità di compensazione ammesse in virtù del principio del Bilancio ecologico del suolo (Bes).



Fig. 4. Struttura della Revisione Ptr 2022 (fonte: Regione Lombardia 2022).

Il nuovo Piano territoriale della Liguria: visioni e strategie a confronto con gli squilibri regionali

Giampiero Lombardini

Il Piano territoriale regionale adottato nel febbraio 2022 è il primo strumento di questo tipo a giungere in Liguria ad una validazione formale dal lontano 1997, anno di emanazione della Legge regionale 36 che lo aveva istituito in sostituzione dei precedenti Piani territoriali di coordinamento. Si configura come uno strumento che intende essere leggero (in una logica di semplificazione), ma al contempo di valenza strategica.

Le condizioni di contesto: gli squilibri regionali

La Liguria si caratterizza per i forti squilibri alla base della sua struttura territoriale. Il più evidente è quello tra l'area costiera, che interessa una sottile fascia territoriale che varia tra poche centinaia di metri fino a un massimo di pochi chilometri dalla linea litoranea, e la restante, vasta, area interna. In pochi decenni, i processi di urbanizzazione e infrastrutturazione hanno portato al consumo di tutte o quasi le piane costiere (Lai e Lombardini 2016), a cui ha fatto da contraltare un abbandono esteso e costante dell'entroterra. Conseguenza dell'urbanizzazione del nastro litoraneo è stata la concentrazione nei suoi centri delle principali strutture di servizio che, a loro volta, hanno innescato un processo di costante e crescente 'cattura' di popolazione, risorse e opportunità dai territori interni (Lombardini 2017a).

Un'altra significativa polarizzazione è quella tra i pochi nuclei urbani esistenti da un lato, l'insediamento sparso o comunque connotato da centri minori dall'altro (Gabrielli 1990, 1994; Seassaro 1996). La forte frammentazione territoriale discendente dalla struttura amministrativa dei comuni liguri comporta un ulteriore fattore di squilibrio. Pur nella sua ridotta dimensione demografica, la Regione ospita la sesta area metropolitana d'Italia, dove si concentra oltre il 40% della popolazione ligure. Ma anche gli altri capoluoghi, assieme a Sanremo, costituiscono un insieme di città medie che a sua volta si contrappone alla miriade di piccoli centri che ne costituiscono sia la corona urbana che i territori a più lontana (ma non meno necessaria) dipendenza. Ulteriori sbilanciamenti

derivano poi dalle condizioni di accessibilità che, appoggiandosi su una struttura fortemente gerarchizzata di attraversamento e penetrazione con forme prevalentemente ad albero, tende a scomporre il quadro regionale tra aree a migliore accessibilità (con le città, i porti, i mercati) e aree sconnesse e connotate da comunicazioni difficoltose e precarie, aggravate dalle generali condizioni di fragilità che caratterizzano un territorio ad alta rugosità (Lombardini 2017b).

Da questo assetto e struttura territoriali derivano e si alimentano squilibri di natura socioeconomica, che si manifestano in una concentrazione di livelli di reddito, finanziamenti pubblici, accessibilità ai mercati, e che pongono le città costiere e il resto del territorio su due piani completamente diversi e difficilmente integrabili. In particolare, settori economici dominanti come quelli manifatturiero (seppur in calo) e dell'*high-tech* si concentrano in netta prevalenza nei poli di Genova e La Spezia, mentre la filiera turismo - *real estate* - edilizia si localizza lungo la costa. In questo quadro, l'economia dell'entroterra si caratterizza per la sempre più debole e marginale produzione agricola e per forme deboli di turismo diffuso, poggiandosi per il resto in gran parte, nella composizione dei redditi, sulle rimesse dallo Stato (pensioni, redditi integrativi, sovvenzioni, sussidi). Lungo la costa invece, dove i valori della rendita sono maggiori, le diverse destinazioni d'uso del suolo non raramente entrano in competizione, considerate le ridotte risorse spaziali e le differenze in termini di accessibilità (Seassaro 1996).

In termini più generali, negli ultimi decenni la regione ha assistito, in presenza di una

significativa crisi demografica, al radicale modificarsi della propria base economica. Da terzo polo del 'triangolo industriale' e da sede di molte attività manifatturiere posizionate a monte dei cicli produttivi (quali siderurgia, petrolchimica, energia, cantieristica), l'economia ligure è stata interessata da una transizione che ha visto il consolidarsi solo di alcuni selezionati comparti (*high-tech*, meccanica, logistica, turismo, terziario, agricoltura di nicchia). È stata soprattutto la filiera economica legata alla *blue economy* (cantieristica, movimentazione merci e passeggeri, ricettività e ristorazione, ricerca e tutela ambientale, attività sportive e ricreative) a crescere notevolmente negli ultimi due decenni. Tale crescita, però, ha compensato solo in parte la perdita dei posti di lavoro un tempo esistenti. Ne è un indicatore il calo della popolazione di Genova, passata da poco più di 800.000 abitanti nel 1971, agli attuali 560.000.

Ne risulta così un territorio regionale articolato in quelle che si potrebbero definire 'sei ligurie': l'area metropolitana centrale genovese che funzionalmente è connessa al polo logistico e produttivo di Savona e ai principali valichi padani; l'area policentrica costituita da corona della città media di La Spezia; la riviera di Levante (con i centri turistici di maggior peso e i due parchi delle Cinque Terre e di Portofino); la lunga riviera di Ponente (area a turismo ultra-maturo); le due aree interne a monte delle riviere, quella appenninica ad est e quella alpina ad ovest. Trattasi di territori molto diversi e con problematiche differenti, che tuttavia tendono a cancellare la geografia storica della regione, strutturata per sistemi vallivi assai più articolati rispetto al modello duale costa-entroterra.

La forma e la struttura del Piano

Entro questo quadro generale si inserisce il nuovo Piano territoriale regionale (Ptr) adottato nel febbraio 2022 (Regione Liguria 2022), redatto dagli uffici della Regione dopo oltre vent'anni dall'istituzione di questo strumento nella Legge urbanistica regionale 36/1997. Il Piano è stato concepito come parte di un'operazione più ampia, che vede il suo iter di approvazione procedere in parallelo a un' incisiva modifica di tale legge che, pur variata, continua a mantenere inalterata la propria denominazione.

Il primo elemento di base del nuovo disegno regionale è costituito dalla definizione di una mappa insediativa e strutturale del territorio ligure, che distingue "Città", "Conurbazioni costiere", "Valli urbane" e "Poli attrattori

Nuova idea di Liguria dalla teoria alla pratica: ecco cosa faremo Mettiamo i punti fermi, fissiamo i termini della visione e iniziamo a lavorare

luogo della cartografia tecnica). È significativo, in questo senso, come la tavola principale si intitoli “Idee di Liguria” (Fig. 1), ad esprimere una propensione a una prefigurazione di indirizzo generale, piuttosto che alla definizione puntuale di oggetti, spazi, infrastrutture. Queste ultime, per esempio, sono sì rappresentate ma in forma ideogrammatica, perché il Piano rifugge, come linea di principio, una qualsivoglia funzione conformativa che abbia una ‘messa a terra’ puntualmente definita cartograficamente. Gli elementi che costituiscono il quadro di sfondo sono contenuti non tanto, quindi, nelle poche tavole di piano (4), quanto piuttosto nella Relazione ambientale perfezionata all’interno del procedimento di Vas.

Nello specifico, per quanto attiene al tema “Liberare l’entroterra” (Fig. 2), il Piano si riferisce a gran parte del territorio regionale. Le sue dimensioni spaziali derivano da una rielaborazione dei comuni montani individuati nel Regolamento regionale 2/2017, su cui il Ptr intende agire allentando i vincoli



della pianificazione, definendo una normativa semplificata per l'attuazione degli interventi essenziali. Nell'affrontare questo tema, il Piano rimane ad un livello di definizione cartografica a grande scala, ma è invece molto dettagliato nella parte normativa. Qui esso individua gli interventi che attuano le sue strategie e concorrono allo sviluppo sostenibile delle comunità locali attraverso tre tipologie di intervento: a) arricchire le dotazioni pubbliche (impianti per le pratiche sportive e le attività ricreative all'aria aperta e conservazione/riqualificazione/nuova costruzione di edifici scolastici); b) organizzare le filiere del lavoro (incentivate attraverso la realizzazione di fabbricati funzionali alle attività agricole e al presidio del territorio e di nuovi edifici multifunzionali legati alle pratiche innovative che possono emergere nei territori rurali); c) migliorare la dotazione infrastrutturale (strade in ambiti rurali, piste ciclabili, percorsi escursionistici). Le indicazioni del Ptr definiscono, con una normativa indifferenziata che vale per i quattro comprensori

dell'entroterra, gli interventi sempre ammessi (fermi restando i vincoli ambientali, paesaggistici e idrogeologici) per le filiere del lavoro, delle infrastrutture e delle dotazioni pubbliche. In questo senso, il Piano assume i caratteri di uno strumento di pianificazione di livello locale, dettando regole di tipo urbanistico (per quelle che sarebbero, genericamente, le zone "E") a partire dalla scala vasta; regole direttamente operanti sui territori dei comuni dell'entroterra, che diverranno prevalenti dopo un anno dalla sua approvazione rispetto alla disciplina dei piani urbanistici locali. Con l'intento di promuovere una generica semplificazione delle procedure, si introduce quindi una funzione direttamente conformativa (qui il Piano è ad attuazione diretta), che travalica quella di indirizzo ed entra in potenziale contrasto e sostituzione con quella dei comuni. Riguardo al tema "Città", il Piano individua tre situazioni insediative: le "Città" (che coincidono con i capoluoghi), le "Conurbazioni costiere" e le "Valli urbane". Si tratta di

situazioni dove, in generale, un potenziale assetto urbano equilibrato non è ancora stato raggiunto e quindi il disegno *ex novo* della città pubblica è fondamentale per definire e localizzare infrastrutture e dotazioni basilari che abbiano una valenza sovracomunale. Nelle "Conurbazioni costiere", in particolare, dove la crescita urbana degli anni '70-'80 non ha assunto una definizione ordinata, la città pubblica deve diventare punto di riferimento per dare identità alla città, a partire dalla via Aurelia che attraversa l'intera regione e che dovrebbe diventare il filo conduttore per il riordino degli altri spazi pubblici urbani. Qui il Piano si limita però a formulare disposizioni generali, oscillando tra visione spaziale d'insieme e indirizzi volti a configurare i tratti salienti dei progetti locali – come notato già, per altri contesti, da Davoudi e Strange (2009). La definizione specifica degli interventi è rimandata sistematicamente alla pianificazione sotto ordinata, concertata, per i casi più complessi, con il livello regionale. Le indicazioni fornite dal Ptr si

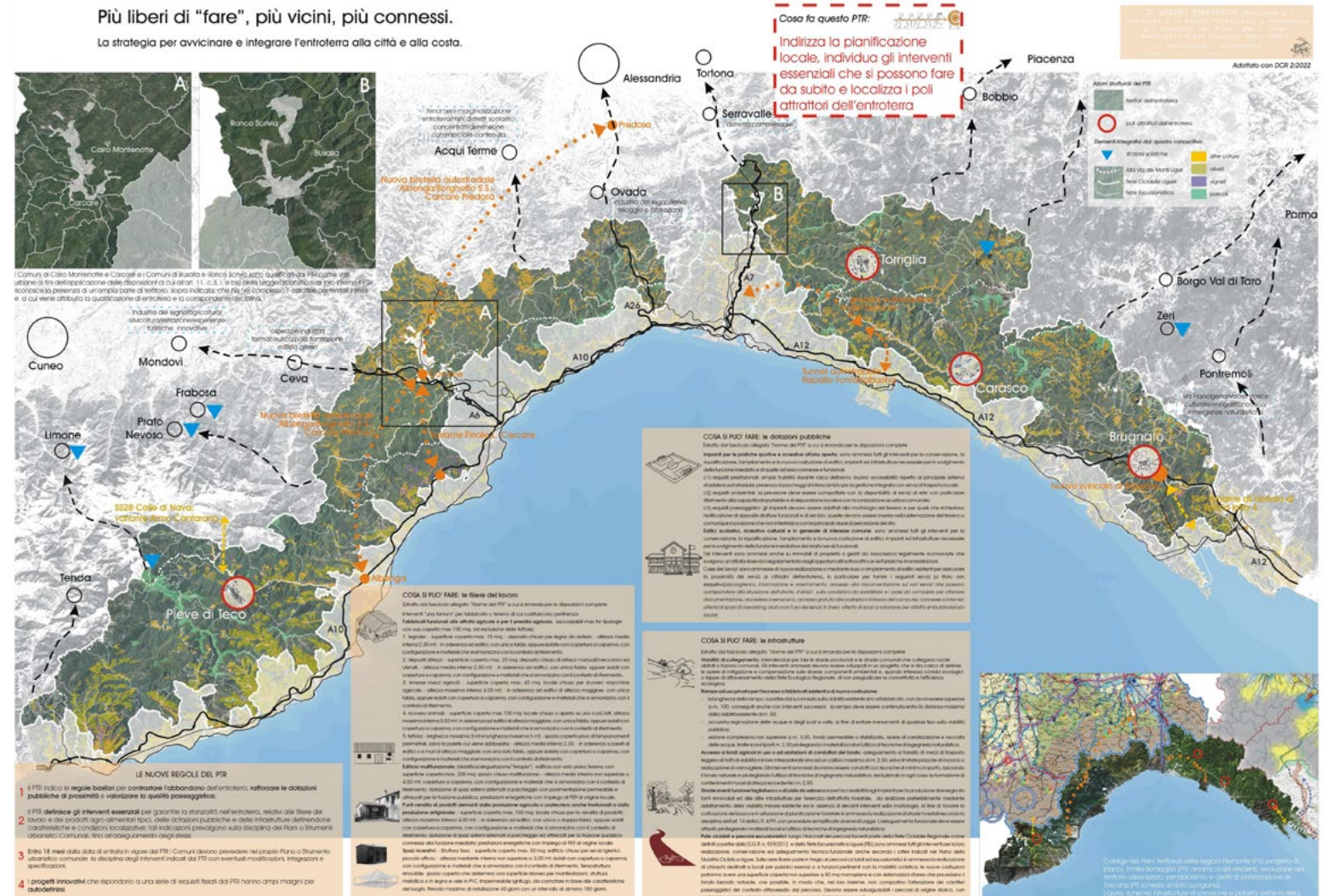


Fig. 2. Ptr della Liguria 2022, fascicolo "Liberare l'entroterra" (fonte: Regione Liguria 2022).

riducono alla segnalazione degli ambiti suscettibili di trasformazioni volte alla rigenerazione e riorganizzazione del sistema dei servizi pubblici, per i quali la pianificazione urbanistica locale o settoriale potrà definire i relativi assetti anche sulla base delle indicazioni che non sono contenute nelle Norme del Piano, ma (in modo anomalo) nel Rapporto ambientale. Trattasi di un totale di 27 aree idonee per servizi pubblici, riconosciute sulla base di problemi irrisolti a livello di pianificazione comunale, e che vengono considerati di rilievo regionale.

In termini generali, il Piano assume in sostanza i caratteri di piano di indirizzo, limitandosi a formulare i principi rispetto ai quali dovrà prendere forma la pianificazione di livello comunale.

V'è da osservare, in tal senso, lo scarso rapporto che il Ptr instaura con gli strumenti della pianificazione delle provincie e, in particolare, della Città metropolitana di Genova. I tre piani provinciali di Imperia, Savona e La Spezia sono oramai datati e le strategie ivi contenute non trovano spazio, se non marginalmente, nel nuovo Ptr. Inoltre, il Ptr non si assume l'onere di definire il ruolo che in futuro potrebbero avere tali strumenti rispetto, ad esempio, all'attuazione di almeno alcune delle sue stesse azioni strategiche. Ancora più evidente risulta la mancanza di una relazione con gli strumenti di pianificazione e programmazione della Città metropolitana, i cui contenuti (pur aggiornati di recente da tale ente) non sono nemmeno citati nel

Piano territoriale regionale, che sembra anzi scavalcarli definendo le precondizioni per la stesura del Piano metropolitano dei servizi. Al contrario, il Ptr contiene indicazioni di indirizzo per la pianificazione portuale, in questo sollevando potenziali conflittualità di competenze.

Sempre per quanto attiene alla strategia "Aver cura della costa", il Ptr individua infine gli interventi per quello che risulta essere il territorio più rappresentativo e fragile della regione (Bobbio 2016), dove si concentra la maggior parte della popolazione e delle attività antropiche. Gli indirizzi espressi fanno riferimento ad azioni tese ad alleggerire la pressione sugli ambiti costieri: riduzione delle situazioni di vulnerabilità, contenimento del consumo di risorse ambientali e promozione della rigenerazione urbana. Il Piano opera individuando due tipologie di area costiera, definite in base al loro livello di fragilità: i tratti "a molto alta sensibilità territoriale" e i tratti "ad alta sensibilità". Per la prima categoria, le previsioni urbanistiche dei comuni dovranno essere improntate a localizzare ambiti di rigenerazione urbana e le opere pubbliche necessarie per la tutela, la valorizzazione (anche a fini agricoli e agrituristici) e la fruizione della costa, nell'ottica di messa in sicurezza idrogeologica e marittima. Per la seconda categoria, le previsioni urbanistiche dei comuni dovranno invece essere improntate a localizzare ambiti di rigenerazione urbana (di cui alla Lr 23/2018), dove prevedere puntuali interventi di

sostituzione dell'edificato esistente finalizzati al superamento di situazioni di degrado e all'inserimento di spazi pubblici attrezzati, nonché le opere pubbliche necessarie per la valorizzazione e fruizione della costa, e la messa in sicurezza idrogeologica e marittima. La definizione degli indirizzi normativi è tuttavia talmente generica (in assenza poi di precisa individuazione cartografica) da ridurre il Piano ad una mera indicazione di massima di linee guida generali, rimandando, di fatto, ogni azione specifica a successivi livelli di approfondimento.

Lo sguardo strategico

Per conseguire i risultati attesi per i tre temi di pianificazione (entroterra, città e costa), il Ptr parte da due azioni che si potrebbero definire – ad una lettura esterna – meta-strategiche, ossia da due strategie di ordine generale che fungono da presupposto all'intera struttura del Piano, rifacendosi ad una linea di politica territoriale che si potrebbe definire di tipo 'neo-liberale' (Albrechts 2004; Olesen 2014).

La Relazione di piano, unitamente alla tavola "Idee di Liguria" sono molto chiare nel definire l'accezione di strategia che sta alla base del Ptr.

La prima strategia proposta è "cambiare modo di pensare". Essa fa riferimento all'idea di superare la concezione eminentemente vincolistica attribuita ai piani territoriali ed urbanistici (alle diverse scale e nei diversi settori). Per vari decenni, la preoccupazione principale della Regione – si afferma nella Relazione – è stata orientata e sostenuta da una sostanziale sfiducia nei confronti dell'iniziativa imprenditoriale, nell'intento di limitare i danni provocati da un processo di urbanizzazione fortemente invasivo, e quindi di assumere un orientamento di controllo e governo dei processi di trasformazione. Tuttavia, la spinta all'iniziativa trasformativa che fino a un passato recente ha suggerito una generale prudenza rispetto al mondo degli investimenti privati, oggi si è sostanzialmente arrestata (si legge sempre nella Relazione): le dinamiche socio-economiche odierne e la crisi generalizzata connotano una situazione nella quale non è più tempo di "resistere" (per usare un termine citato dal Piano). L'iniziativa trasformativa si è spenta. Le azioni messe in campo in Liguria dai Piani territoriali di coordinamento degli anni '90 (soprattutto quello dell'Area centrale ligure) erano orientate a presidiare e conservare ambiti per le attività produttive, o comunque a governarne la trasformazione. Quelle

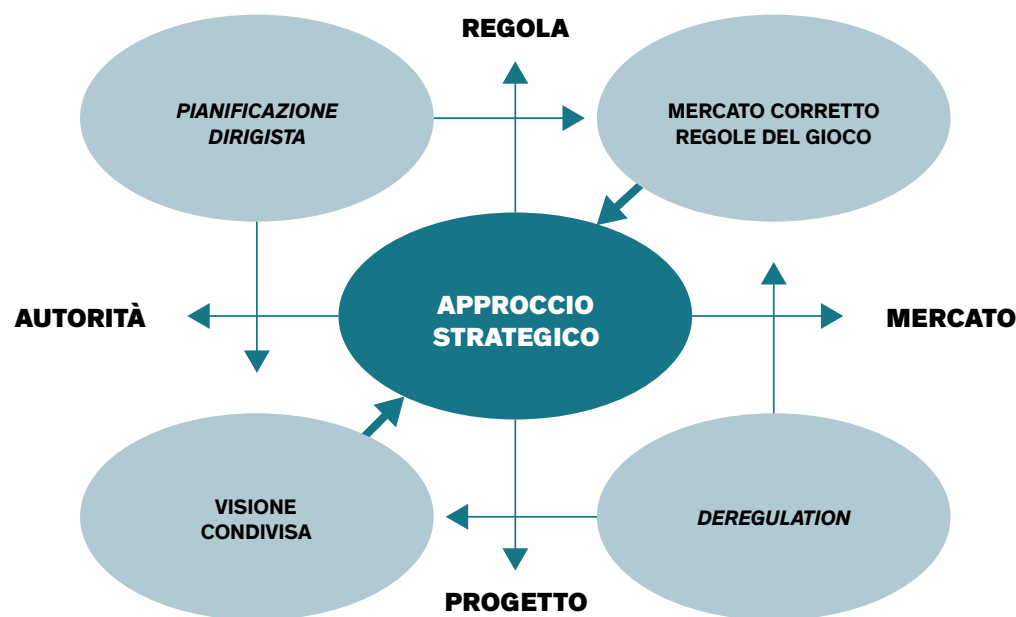


Fig. 3. Ptr della Liguria 2022, Relazione di piano, p. 5. Approcci alternativi alla pianificazione urbana: la convergenza possibile (fonte: Regione Liguria 2022 da Tanese, Di Filippo e Rennie 2006).

condizioni si ritengono superate dalla realtà economica emersa negli ultimi anni. La stessa politica di rigida conservazione degli assetti territoriali e paesistici deve trovare – negli intenti espressi dagli obiettivi del Ptr – un modo nuovo di declinarsi (qui il Ptr fa riferimento al Piano paesaggistico la cui redazione sta procedendo in parallelo), accogliendo le istanze di innovazione provenienti dal diffuso mondo dell'iniziativa economica privata, aprendosi anche agli investimenti dall'esterno. In questo senso, il Piano prospetta un radicale cambiamento rispetto alle politiche territoriali assunte in vari contesti regionali italiani (per una sintesi delle varie posizioni sul tema: Belli e Mesolella 2008; De Luca e Lingua 2012; Lingua e Balz 2020).

La seconda strategia, denominata “cambiare modo di agire”, rappresenta un ulteriore e complementare meta-obiettivo strategico del Piano, ossia quello di smuovere la Liguria dall'immobilismo che sembra affliggerla. In questo senso, una volta raggiunta una visione condivisa, la postura dell'attore pubblico cambia: da attore orientato a conservare i valori, deve diventare piuttosto regista e lasciare spazio ed autonomia alle iniziative private per conseguire gli obiettivi comuni stabiliti. In altri termini, il Ptr assume decisamente una visione *market-oriented* della pianificazione (Galland 2012).

Entrambe le meta-strategie perseguono l'obiettivo di ri-orientare il senso dell'azione pubblica verso un'azione strategica. In tale ottica, l'attore pubblico svolge il ruolo di costruttore di visioni, finalità e regole molto generali e condivise che sappiano correggere le istanze provenienti dal mercato, senza scoraggiarle e anzi promuovendole ove possibile. In questo superando sia una dimensione dirigistica sia una concezione di mera deregolamentazione (Albrechts 2015) (Fig. 3).

Alcune riflessioni su visione del Piano e squilibri regionali

L'obiettivo dichiarato di “delineare l'immagine”, aspettando che gli altri formulino proposte coerenti con le aspettative del Piano (in particolare nelle valli interne, dove “liberare l'entroterra” sembra un po' provocatorio, considerati i livelli di abbandono del territorio e di invecchiamento della popolazione), rivela la rinuncia ad esercitare un ruolo strategico per il governo del territorio lasciando all'iniziativa dei singoli attori pubblici e privati l'attuazione di interventi che potrebbero configurarsi anche non coordinati.

La visione dello spazio regionale contenuta

nel Ptr è fondata su capoluoghi, città, conurbazioni costiere, entroterra risulta non molto aggiornata rispetto ad una quantità di indagini nel campo della geografia e degli studi urbani, che invece hanno, da tempo, contrapposto a questa concezione una diversa idea dello spazio regionale. Ovvero un sistema articolato di valli, nelle quali l'integrazione tra costa ed entroterra è l'elemento rilevante, come anche quella tra versanti e fondovalle (Besio 2014).

Riproporre una visione ‘per fasce’ (città - costa - entroterra) tende ad appiattire la profonda diversità (geografica, territoriale e, talvolta, perfino ‘antropologica’ dello spazio regionale), finendo con l'assecondare il ruolo della conurbazione lineare costiera, che ha portato, nei decenni passati a tanti squilibri (Bobbio 2008). In questo senso, un fattore di potenziale criticità del Ptr risiede nel non considerare che in Liguria i sistemi urbani hanno ampiamente superato i confini comunali (Istat 2015), per collocarsi in una dimensione di area vasta multiregionale. Così, i sistemi locali del lavoro spesso travalicano i confini regionali (verso Piemonte, Emilia e Toscana). Sarebbe stato quindi opportuno tenere in considerazione l'emergere di una nuova geografia, che sta cambiando i territori, le loro vocazione, come anche i loro fabbisogni. Questi processi delineano nuove ecologie di sistemi territoriali, che potrebbero portare al superamento almeno parziale degli squilibri regionali, rimettendo in gioco anche importanti componenti delle aree interne. In tale prospettiva, il riferimento ai sistemi locali del turismo, definiti sempre dall'Istat, avrebbe potuto offrire una interessante occasione per conferire un'immagine spaziale nuova e più aderente alla realtà della Liguria.

Al contrario, la scelta di scomporre il quadro regionale per macroambienti insediativi (costa, città, capoluoghi) ha portato a una disarticolazione anche delle azioni promosse dal Piano (a loro volta suddivise per temi-ambito: infrastrutture, aree costiere ad alta fragilità, aree di potenziale trasformazione, aree interne, ecc.), che rischiano di risultare non coordinate e quindi di perdere efficacia. ■

Riferimenti

Albrechts L. (2004), “Strategic (spatial) planning re-examined”, *Environment and Planning B: Planning & Design*, vol. 31, p. 743-758. <https://doi.org/10.1068/b306>

Albrechts L. (2015), “Ingredients for a more radical

strategic spatial planning”, *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 42 (3), p. 510-525. <https://doi.org/10.1068/b130104p>

Belli A., Mesolella A. (a cura di) (2008), *Forme plurime della pianificazione regionale*, Alinea, Firenze.

Besio M. (a cura di) (2014), *Ingegneria e paesaggio in Italia. Un progetto per le valli e per le coste*, Donzelli, Roma.

Bobbio R. (2008), *Progettare nuovi paesaggi costieri: metodi e proposte per la Liguria occidentale*, Marsilio, Venezia.

Bobbio R. (a cura di) (2016), *Bellezza ed economia dei paesaggi costieri*, Donzelli, Roma.

Davoudi S., Strange I. (2009), *Conceptions of Space and Place in Strategic Spatial Planning*, Routledge, London.

De Luca G., Lingua V. (2012), *Pianificazione regionale cooperativa*, Alinea, Firenze.

Gabrielli B. (1990), “Liguria”, in G. Astengo (a cura di), *It-Urb. Rapporto sullo stato dell'urbanizzazione in Italia*, INU Edizioni, Roma, p. 137-140.

Gabrielli B. (1994), “La dilapidazione del territorio”, in A. Gibelli, P. Rugafiori (a cura di), *Storia d'Italia - La Liguria*, Einaudi, Torino, p. 779-803.

Galland D. (2012), “Is regional planning dead or just coping? The transformation of a state socio-spatial project into growth-oriented strategies”, *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 30(3), p. 536-552.

Istat (2015), *La nuova geografia dei sistemi locali*, Roma.

Lai S., Lombardini G. (2016), “Regional drivers of land take: A comparative analysis in two Italian regions”, *Land Use Policy*, vol. 56, p. 262-273.

Lingua, V., Balz V. (2020), *Shaping Regional Futures*, Springer International Publishing, Berlin.

Lombardini G. (2017a), “Le aree interne tra abbandono e disponibilità di risorse”, in AA.VV., *Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del Paese*, Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU, Planum Publisher, Milano [http://media.planum.bedita.net/71/8d/Workshop_1B_Atti_XIX_Conferenza_Nazionale_SIU_Catania_Planum_Publisher_2017-1.pdf].

Lombardini G. (2017b), “Dopo la diffusione urbana: le molteplici dimensioni dell'abbandono”, in S. Ronchi (a cura di), *Rapporto CRCS 2016 Nuove sfide per il suolo*, INU Edizioni, Roma, p. 183-186.

Olesen K. (2014), “The neoliberalisation of strategic spatial planning”, *Planning Theory*, vol. 13 (3), p. 288-303.

Regione Liguria (2022), *Piano territoriale regionale - Ptr* [<https://www.regione.liguria.it/homepage/territorio/piani-territoriali/piano-territoriale-regionale.html>].

Seassaro L. (1996), “Liguria”, in A. Clementi, G. Dematteis, P. C. Palermo (a cura di), *Le forme del territorio italiano. Temi ed immagini del mutamento*, vol. II, Laterza, Roma-Bari, p. 339-367.

Tanese A., Di Filippo E., Rennie R. (a cura di) (2006), *La pianificazione strategica per lo sviluppo dei territori. Analisi e strumenti per l'innovazione, I manuali*, Presidenza del Consiglio dei ministri, Dipartimento della Funzione Pubblica, Rubettino Editore, Soveria Mannelli.

La pianificazione regionale nel Veneto: lo sfondo complessivo e un approfondimento sul tema del patrimonio culturale a base territoriale

Matteo Basso, Anna Marson

La Regione Veneto ha portato avanti, negli ultimi anni, una proposta di integrazione paesaggistica del Piano territoriale regionale di coordinamento (Ptrc) che non ha ottenuto l'approvazione del Ministero della Cultura. Il contributo propone una riflessione sui temi del paesaggio e della dimensione territoriale del patrimonio culturale così come trattati nel Ptrc approvato nel 2020, evidenziandone le declinazioni in dispositivi di pianificazione.

Momenti significativi del processo di pianificazione regionale, con un imprinting sul patrimonio culturale a base territoriale

Nelle prime fasi d'azione della Regione a statuto ordinario, e nelle riflessioni politico-amministrative che le hanno supportate, il rapporto tra pianificazione territoriale e programmazione dello sviluppo ha avuto un ruolo considerevole, se non addirittura preminente.

Modi e contenuti per la predisposizione del Piano territoriale regionale di coordinamento sono definiti dagli art. 2 e 3 della Legge regionale 27/1973, e dal documento "Linee fondamentali per la predisposizione del Ptrc" approvato dal Consiglio della Regione contestualmente al Programma di sviluppo regionale 1975.

Può forse essere utile ricordare come quella stagione politica abbia costituito una sperimentazione rilevante – seppur parziale – delle istanze federaliste, che hanno trovato da contesto a contesto soluzioni diverse (Elazar 1991), e come quindi la posta in gioco fosse alta sia dal punto di vista simbolico che operativo (Vandelli 1990).

L'istituzione della figura, di fatto unica in Italia, di un "Segretario regionale al territorio", evidenzia l'importanza riconosciuta in quella fase al territorio, nelle sue dimensioni patrimoniali fisiche e sociali, ai fini della programmazione dello sviluppo. Significativo a questo riguardo è anche l'art. 1 dello Statuto regionale (Lr 340/1971), ladove la Regione viene definita, oltre che "autonoma [...] secondo i principi e nei limiti della Costituzione", "costituita dalle

comunità della popolazione e dai territori".

Negli anni '70, il processo di costruzione delle conoscenze per la redazione del primo Piano territoriale di coordinamento regionale costituisce un momento significativo e fondativo del modo di concepire il territorio e i suoi aspetti paesaggistici, le sue risorse, gli attori in gioco, ma al tempo stesso già evidenzia una distanza – che si farà via via maggiore – tra riflessioni cognitive e azione effettiva, tra volontà politica e sua traduzione in dispositivi di piano.

Nelle attività preparatorie affidate all'Istituto regionale di studi sull'economia del Veneto nel 1974, il *patrimonio culturale a base territoriale* è trattato con un approccio assai definito, che accompagnerà la pianificazione (e le rivendicazioni in merito all'autonomia regionale in materia di beni culturali e paesaggio) nei decenni a venire: "nella nostra regione più che altrove non si può parlare di risorse storico-culturali spazialmente definite e isolate dal contesto di cui fanno parte [...]. Si dimostra perciò l'assurdità, ai fini di un recupero del 'ruolo attivo' del tessuto storico-culturale, di definire a priori un elenco di beni, che faccia scattare su di essi un vincolo di qualsiasi natura; si propone invece un metodo di intervento regionale orientato verso un obiettivo di effettivo riuso e 'riciclaggio economico' del patrimonio storico" (Regione del Veneto e Irsev 1978-80).

Con qualche difficoltà di "verifica e di confronto con gli organi politici regionali" dichiarate fin dall'inizio, gli approfondimenti tecnici richiederanno non poche mediazioni per tradursi in piano.

Il primo Ptrc, adottato soltanto nel 1986 e approvato nel 1992, è completato da alcuni Piani d'area (Laguna di Venezia, Massiccio del Grappa, Delta del Po) che disciplinano in modo più puntuale alcune aree di maggior tutela, sostanzando così l'integrazione paesistica ai sensi della Legge 431/85. Pur senza trascurare l'importanza di questi strumenti specifici, l'incentivo che fungerà da stimolo al recepimento della nuova normativa nazionale e all'introduzione dei vincoli paesaggistici *ex lege*, è in realtà quello di poter sottrarre ai vincoli di nuova istituzione alcuni importanti tratti fluviali. La valenza paesistica del nuovo Piano territoriale regionale di coordinamento costituirà una sfida anche per le province e i relativi piani (Ptp), ai quali la Legge regionale 61/1985 "Norme per l'assetto e l'uso del territorio", aveva dato impulso prevedendoli come condizione per il trasferimento delle competenze di istruttoria dei piani urbanistici comunali.¹

La riforma del Titolo V della Costituzione (2001), riconoscendo nuove competenze a comuni e province, comporta una revisione del ruolo della regione nella pianificazione del territorio. La richiesta di poter esercitare maggior peso da parte delle diverse rappresentanze territoriali locali era peraltro già rilevabile, in Veneto e negli altri territori caratterizzati da un ruolo storicamente rilevante dei comuni, come risulta evidente anche nei processi di pianificazione (Marson 2001).

Con la nuova Legge urbanistica regionale 11/2004 si avvia il dibattito sul nuovo Ptrc e, a fine legislatura, vengono affidate ai cosiddetti "saggi"² delle riflessioni sulla pianificazione territoriale futura (Regione del Veneto 2004). Il contemporaneo Programma regionale di sviluppo, irruotabilmente in discussione a fine mandato, è altrettanto vago: le trasformazioni territoriali sembrano "una sorta di effetto naturale delle diverse forze in campo, come se l'attore Regione e la sua azione di governo non esistessero, e le diverse persone designate a svolgere una rappresentanza degli interessi collettivi continuassero 'naturalmente' a rappresentare ciascuno i propri interessi di parte" (Marson 2004: 111).³

In una pubblicazione dell'anno successivo il Presidente della Regione Galan richiama la "maggior attenzione dell'opinione pubblica nei riguardi del paesaggio", mentre l'Assessore alle Politiche del territorio Padoin ricorda come nella nuova legge "i valori della natura ed il patrimonio della memoria siano considerati una risorsa da conservare e valorizzare" (Regione del Veneto 2005:

4-5). Nel capitolo "Il paesaggio nel Piano", vi è l'attribuzione alle permanenze morfologiche storiche di un ruolo fondante per la pianificazione del territorio: "L'insieme delle permanenze è assai cospicuo nel Veneto e la necessità della conservazione deve essere rinvenuta non solo nella sua unicità e irripetibilità, ma soprattutto nell'essere parte costitutiva dell'armatura territoriale. La mancata conservazione, l'eliminazione o il degrado di questi beni, al pari delle modificazioni funzionali o morfologiche che li estraniavano dal contesto, comportano una sensibile alterazione della struttura territoriale" (ivi: 89) (Fig. 1).

Ciò, peraltro, nel contesto di un quadro analitico di riferimento che sembra scontare ancora un'impostazione almeno in parte derivante dalla pianificazione delle funzioni, alla quale vengono aggiunti aspetti percettivo-morfologici declinati in modo troppo vago per poter costituire *usable knowledge* (Lindblom 1990) nella costruzione delle politiche di piano (come evidente in Tab. 1).

L'integrazione paesaggistica del Piano territoriale regionale di coordinamento in realtà non arriverà a compimento nemmeno negli anni successivi. Il Protocollo d'intesa tra Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e Regione del Veneto viene sottoscritto nel 2009. Dello stesso anno è l'istituzione del Comitato tecnico del paesaggio (Ctp), a composizione paritetica ministeriale e regionale, incaricato della definizione dei contenuti del Piano. La Variante al Ptrc con valenza paesaggistica, adottata con Dgr n. 427 del 10 aprile 2013, richiama l'art. 45 della Lr 11/2004 che prevede la possibilità che il Piano possa essere redatto "per singoli ambiti territoriali considerati prioritari per la pianificazione paesaggistica". Nel 2015 la Giunta regionale prende atto dell'avanzato stato di elaborazione del Piano paesaggistico regionale d'ambito (Ppra) Arco Costiero Adriatico Laguna di Venezia e Delta Po, e cerca – invano – di ottenere dal Ministero la validazione di questa integrazione paesaggistica a tappe, per singole aree; una eventualità non prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio che regola la materia. Nel 2020 la Regione abbandona l'obiettivo della co-pianificazione, approvando il nuovo Ptrc senza valenza di piano paesaggistico ai sensi del Dlgs 42/2004. Nel contempo va invece avanti, all'interno della richiesta politica di un'autonomia specifica per il Veneto,⁴ la previsione di una competenza paesaggistica interamente delegata dallo Stato alla Regione.

Paesaggio e patrimonio nel Ptrc vigente

Sebbene il Ptrc approvato nel 2020 non abbia valenza paesaggistica, lo strumento persegue esplicitamente l'obiettivo dell'integrazione – nelle strategie e nel disegno dell'assetto territoriale regionale – delle politiche di tutela, gestione e progettazione del paesaggio. Come ricordato nella Relazione illustrativa (Regione del Veneto 2020a), la concezione cui il Piano fa riferimento è quella di un paesaggio caratterizzato da un'elevata complessità e diversità, in equilibrio strutturale e funzionale,

all'intreccio tra storia e contemporaneità, e quale piena espressione della percezione sociale delle popolazioni che abitano il territorio veneto.⁵ Auspicabilmente, le funzioni che tale paesaggio può e potrà offrire sono finalizzate a incrementare il benessere sociale e ambientale, e la crescita culturale dell'intero territorio regionale.

Questa accezione "ampia" di paesaggio, che ovviamente si allinea a quanto introdotto dalla Convenzione europea del paesaggio del 2000, è la premessa per una progettazione più "organica" delle politiche territoriali (Regione del Veneto 2020c: 7, 12). Politiche

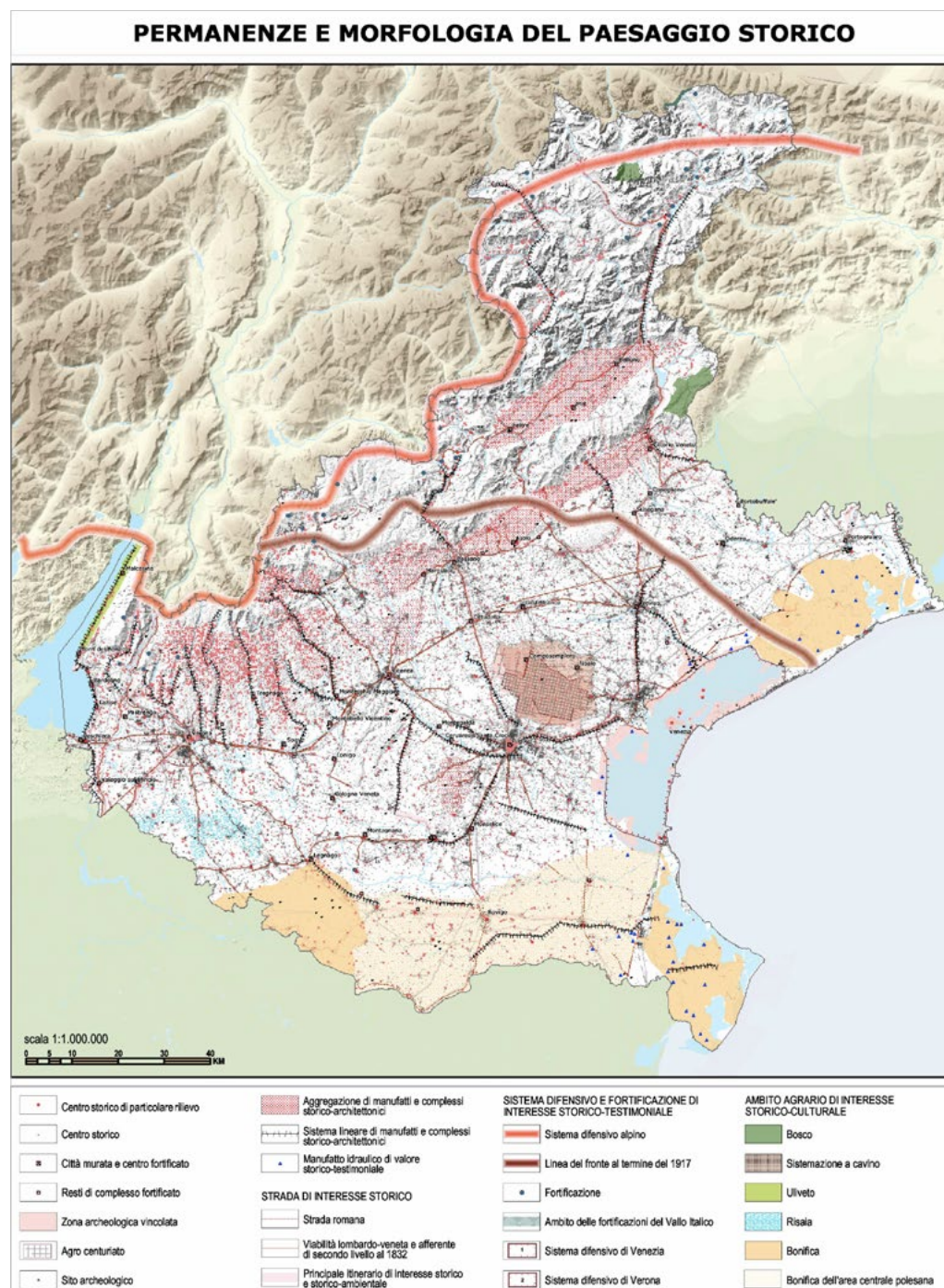


Fig. 1. Ptrc del Veneto 2005. Permanenze e morfologia del paesaggio storico (fonte: Regione del Veneto 2005).

che siano in grado di coniugare istanze sociali ed economiche con considerazioni relative alla qualità del paesaggio attraverso obiettivi di assetto spaziale e uso razionale e sostenibile delle risorse. In sostanza, con finalità che siano anche quelle della qualità di vita delle popolazioni attuali e future, alla ricerca di "efficaci e coerenti forme territorializzate di sostenibilità dello sviluppo [...]" (ivi: 75). Operativamente, il Piano propone di recuperare e valorizzare, entro un quadro di forte e riequilibrata unitarietà, la diversità dei paesaggi presenti nel territorio regionale, attraverso un'attività di governo che sia continua e coerente, introducendo politiche per il contenimento degli stati e dei processi di frammentazione paesaggistica,⁶ e per la salvaguardia e il miglioramento della biodiversità e delle funzionalità ecologiche. Sin dalle fasi iniziali d'azione della Regione, il Veneto ha riconosciuto al territorio – nelle sue dimensioni patrimoniali fisiche e sociali – un ruolo importante ai fini della programmazione dello sviluppo. Nel Ptrc del 2020 è considerato una fondamentale linea di progetto, alla quale è dedicato uno specifico allegato: il "Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto" (ivi). Il documento, "quadro di riferimento per una pianificazione orientata all'uso consapevole e alla salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche del territorio regionale" (Regione del Veneto 2020b, art. 71), identifica tre assi strategici di piano: tutela dei beni paesaggistici, cura/valorizzazione dei paesaggi, integrazione del paesaggio nelle politiche di governo del territorio. Esso suddivide il territorio regionale in 14 Ambiti di paesaggio,⁷ definiti sulla base di criteri geomorfologici, paesaggistici,

naturalistico-ambientali e storico-culturali, delle dinamiche di trasformazione che interessano ciascun ambito, delle loro specificità, e della realtà amministrativa vigente (vale a dire i Piani d'area, introdotti già a metà degli anni '80). Per ciascun ambito, il Ptrc richiede che si provveda all'elaborazione di un Piano paesaggistico regionale d'ambito da redigersi – ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio – congiuntamente col Ministero.

A seguire, l'"Atlante ricognitivo" delimita, a livello regionale, 39 ambiti territoriali. Per ciascuno, l'allegato D offre una sintesi descrittivo-interpretativa dei caratteri del paesaggio e dei processi di trasformazione che lo interessano, e la definizione ("territorializzata") di 40 obiettivi di qualità paesaggistica ulteriormente dettagliati in indirizzi di qualità paesaggistica (Figg. 2, 3). All'interno del Ptrc, "l'Atlante gioca il ruolo di punto di incontro tra il riconoscimento della complessità del paesaggio e la definizione di indirizzi per il governo delle sue trasformazioni. Esso inoltre costituisce strumento conoscitivo essenziale per la definizione dei Ppra" (Regione del Veneto 2020c: 169).

In particolare, il Ptrc riconosce la presenza diffusa sul territorio regionale di talune tipologie di beni, non sempre sottoposte a tutela paesaggistica, reputate in grado di innescare potenziali processi di crescita culturale e sociale. Si tratta dei Sistemi di valore, elementi storicamente rappresentativi del paesaggio e dell'identità regionale: siti patrimonio mondiale dell'Unesco; ville venete; ville del Palladio; parchi e giardini di rilevanza paesaggistica; forti e manufatti difensivi;

archeologia industriale; architettura del '900. L'approfondimento, la verifica e l'integrazione dei Sistemi di valore identificati e dei relativi elenchi, l'eventuale identificazione di ulteriori sistemi, la definizione di opportune strategie di tutela e valorizzazione sono tuttavia rimandati all'elaborazione dei singoli Ppra.

Sempre relativamente al patrimonio, il Ptrc riconosce e promuove specifici Sistemi culturali attorno cui costruire politiche integrate che favoriscano relazioni col sistema dei servizi e le filiere produttive a essi collegate: percorsi archeologici delle vie Claudia Augusta e Annia e Popilia con le città antiche di Altino e Concordia Sagittaria, Adria e Padova e i territori interessati dalla presenza dei segni della centuriazione romana; città murate; luoghi identitari della patria; insediamenti rurali, malghe e architetture alpine e dolomitiche; paesaggi agrari storici e terrazzati; luoghi della fede; luoghi interessati dall'arte contemporanea o da strutture museali.

Nel complesso, paesaggio e patrimonio culturale a base territoriale si configurano, nel Ptrc, come temi di assoluto rilievo, trasversali rispetto agli altri aspetti affrontati dal Piano (sistema insediativo, sistema infrastrutturale e della mobilità, sistema produttivo, ecc.).

A una lettura approfondita, tuttavia, sembra prevalere una dimensione retorica e discorsiva del tema, a conferma di quella 'distanza' tra riflessioni cognitive e azioni effettive già evidente – a metà degli anni '70 – nell'ambito del processo di redazione del primo Piano territoriale regionale. Lo stesso Atlante ricognitivo si configura come "quadro di riferimento, con valore non prescrittivo, per

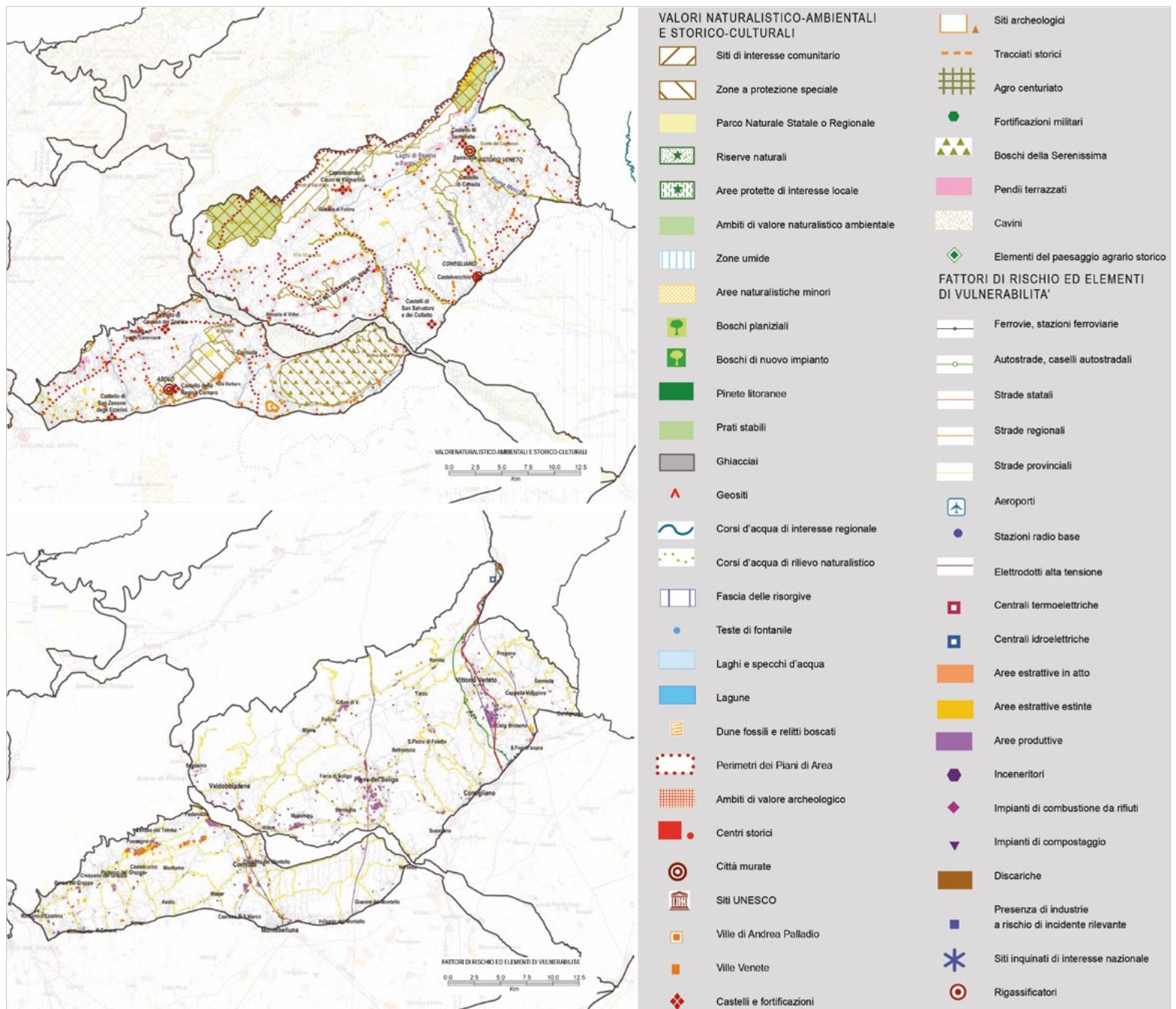
Fisico-ambientale	Storico-culturale	Insediativo-infrastrutturale	Geografico-paesaggistico	Percettivo-morfologico	Rischi, dissesti e degradi
• geologia • unità geomorfologiche • pedologia • pendenze • esposizione • fasce altimetriche • regioni climatiche • struttura idraulica • carta dei suoli • carta della natura • sistemi delle terre • idrologia • foreste • uso del suolo • ambiti di rilievo naturalistico-faunistico • - ...	• centri storici • beni culturali • beni architettonici • beni archeologici • luoghi della grande guerra • - ...	• sistema insediativo • densità dell'edificato • infrastrutture e impianti • grandi attrattori extraurbani • - ...	strumenti di rappresentazione del territorio: • immagini satellitari, • cartografia di base, • ortofoto digitali, • fotografie aeree, ecc. • - ...	• iconografia pittorica • letteratura • filmologia • musicologia • - ...	• aree a rischio di esondazione, alluvione • frane e smottamenti • valanghe • cave e discariche • sismicità • vulnerabilità naturale degli acquiferi • regioni climatiche • erosione litoranea • - ...

Tab. 1. Ptrc del Veneto 2005. Quadro analitico di riferimento (fonte: Regione del Veneto 2005).

la pianificazione paesaggistica regionale d'ambito, la pianificazione provinciale, comunale e intercomunale e la pianificazione di settore" (Regione del Veneto 2020b, art. 71). Se per i 14 Ambiti di paesaggio la definizione di specifiche normative d'uso è rimandata all'elaborazione dei Ppra, anche per i Sistemi di valore le norme tecniche si configurano come indicazioni generali, senza una vera e propria traduzione in dispositivi di piano. Per i siti Unesco, ad esempio, "la Regione [...] promuove politiche locali, anche di concerto con gli altri enti locali, con finalità di salvaguardia e valorizzazione dei siti e delle riserve della biosfera [...]"

(Regione del Veneto 2020b, art. 73). In sintesi, la Regione, attraverso il Piano territoriale regionale di coordinamento, promuove la valorizzazione del paesaggio e delle risorse patrimoniali, e favorisce (come azione di indirizzo e impulso 'amministrativo') l'elaborazione, da parte degli enti locali, di strategie finalizzate alla tutela, salvaguardia, promozione, miglioramento della fruizione e dello sviluppo dell'offerta culturale-turistica (armonizzando le esigenze di mobilità e di sosta con quelle relative alla tutela dei manufatti e dei loro contesti). Per alcuni Sistemi di valore (ad esempio le ville del Palladio), la normativa richiede più

specificatamente – ma senza alcuna valenza prescrittiva – l'introduzione di strategie volte alla salvaguardia dell'organizzazione generale agricola storica, paesaggistica e del contesto urbano e rurale a essi afferente, alla demolizione di opere incongrue e all'eliminazione di eventuali elementi di degrado, all'eventuale trasferimento di nuove costruzioni già previste all'interno dell'area di pertinenza (il tutto attraverso azioni di perequazione/compensazione urbanistica), alla disciplina degli interventi consentiti sugli edifici esistenti per favorire, quanto più possibile, il mantenimento di funzioni prospettiche e panoramiche.



Figg. 2-3. Prc del Veneto 2020. Ambito territoriale di ricognizione Prealpi e Colline Trevigiane. In alto: valori naturalistico-ambientali e storico-culturali; in basso: fattori di rischio ed elementi di vulnerabilità (fonte: Regione del Veneto 2020c).

Piano, politiche, azione amministrativa: focus, risorse, prospettive

Il tema del paesaggio e del patrimonio a base territoriale si presta efficacemente a illustrare come le leve potenzialmente a disposizione dell'azione di pianificazione regionale siano attualmente alquanto diversificate, e si offrano a diverse integrazioni, più o meno 'potenti'.⁸

Il Ptrc stesso presenta al proprio interno delle potenzialità fortemente differenziate. Se co-pianificato con il Ministero della Cultura, può limitare la discrezionalità di interpretazione caso per caso delle trasformazioni che interessano i beni paesaggistici, fornendo maggiore certezza del diritto a tutti gli attori interessati. Ma anche in assenza di co-pianificazione ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio, nella formulazione delle direttive e degli indirizzi, il Piano può stabilire criteri specifici o vaghi per la valutazione della pianificazione locale e per l'integrazione nelle politiche regionali, a partire dagli atti di programmazione, ai fini di una maggiore attenzione agli aspetti paesaggistici e patrimoniali.

Nel Veneto, oltre (o accanto, in questo caso) al Ptrc, sono inoltre presenti una serie di istituti che possono esprimere sinergie importanti nel processo di pianificazione: l'osservatorio regionale e gli osservatori locali del paesaggio, ad esempio, e le diverse procedure di valutazione attive. Queste ultime si riveleranno più o meno capaci di sviluppare sinergie rispetto ai contenuti del Piano se potranno utilizzare indicatori specifici, capaci di superare quella distanza troppo spesso presente tra ambiente e sostenibilità (generalmente intesi in termini astratti, *place-blind*) da un lato, e paesaggio e patrimonio territoriale dall'altro.

Paesaggio e patrimonio territoriale possono essere infatti interpretati come esempi di successo, sedimentati nel tempo, di un rapporto sostenibile uomo-ambiente *place-specific*. Nel Veneto questo patrimonio era in passato particolarmente rilevante, ma anche ciò che ancora resta dalle trasformazioni scomposte e ubiquie degli ultimi decenni (Marson 2017) merita di essere considerato tuttora un valore collettivo potenzialmente importante. Per i nostri territori futuri lo scenario desiderabile non è infatti quello di una sostenibilità dipendente dalle nuove tecnologie globali, funzionale a garantire l'importazione di prodotti omologati, ma la capacità di far evolvere le buone pratiche

del passato con le possibilità che ci vengono dal presente e dal futuro. Lavorando sulle nostre specificità per avere territori più belli, più sostenibili, più equi.

Le risorse da mettere all'opera non sono soltanto finanziarie, ma anche cognitive e sociali. Il territorio (e il suo aspetto sensibile, il paesaggio) non rappresenta soltanto la scena delle nostre vite e attività individuali, ma anche il contesto che può dare un senso al nostro vivere, produrre, lavorare insieme. Perseguire questa prospettiva richiederebbe di far lavorare in sinergia i processi di pianificazione territoriale e paesaggistica, le politiche ambientali ed energetiche, gli investimenti per le aree interne, e così via. Non è semplice, ma la regione avrebbe gli strumenti per poterlo fare. Lo dimostrano, ad esempio, le sinergie che la Regione Veneto ha attivato e sta ulteriormente perseguendo tra gestione (e valorizzazione) del patrimonio territoriale Unesco – una sfida di *governance* non indifferente – e politiche di promozione turistica. Analoghe e altrettanto importanti sinergie – rispetto al futuro ambientale, economico e sociale dei diversi territori – potrebbero essere attivate in altri campi.

A tal fine, è davvero necessaria l'acquisizione delle competenze di tutela attualmente in capo allo Stato? Forse sarebbe proficuo dimostrare innanzitutto che cosa si è in grado di promuovere con le competenze e gli istituti già disponibili, rendendo il patrimonio e il paesaggio elementi qualificanti la sostenibilità dello sviluppo effettivamente perseguito. In fondo, non è questo ciò che le regioni a statuto ordinario si applicarono a fare negli anni iniziali trascorsi dalla loro istituzione, dimostrando di essere i luoghi della riflessione e azione più innovativa?

I tempi sono ovviamente radicalmente cambiati, ma paradossalmente è proprio nella attuale globalizzazione dell'insicurezza che i territori riacquistano il loro straordinario potenziale di patrimonio collettivo. Che come tutti i patrimoni, richiede di essere conosciuto e attivato in modo consapevole e orientato al tempo medio-lungo, con azioni capaci di futuro. ■

Riconoscimenti

Il testo è l'esito di una riflessione congiunta dei due autori. Nella stesura finale, tuttavia, sono da attribuirsi a Anna Marson i paragrafi primi e terzo, a Matteo Basso il paragrafo secondo.

Note

1 La mancata approvazione del Ptp di Venezia (Marson 1999) da parte della Regione dimostra in realtà quanto quest'ultima non intendesse affatto rinunciare alle proprie competenze.

2 Ulderico Bernardi, Ferruccio Bresolin, Paolo Feltrin, Mario Rigoni Stern, Eugenio Turri: tutte persone stimabili, ma nessun urbanista o pianificatore.

3 Come descritto anzitempo in modo assai efficace da Anastasia e Rullani, "L'esperienza regionale della programmazione è andata [...] stemperandosi in un ruolo sempre meno rilevante [...], dietro [...] si intravede l'affidarsi a un sociale poco controllabile ma ritenuto vitale, assai più disponibile a farsi sostenere dalle istituzioni che a farsi orientare" (Anastasia e Rullani 1981: 58, 68). In altre parole, un affidarsi agli *animal spirits* del capitalismo molecolare.

4 Il contesto è quello della cosiddetta "autonomia differenziata", richiesta da tutte le regioni a statuto ordinario del Nord, indipendentemente dalla maggioranza di governo.

5 In tal senso è patrimonio storico e culturale, "elemento conformante il territorio ed il paesaggio e [...] componente identitaria delle comunità che vi insistono" (Regione del Veneto 2020b, art. 67).

6 Ovvero, per tutelare risorse territoriali fondamentali e irripetibili, e per limitarne il degrado.

7 Ai sensi dell'art. 45 ter della Lr 11/2004, e dell'art. 135 del Dlgs 42/2004.

8 Analogamente alle potenzialità a riguardo dell'azione nazionale (Mibact 2017, 2018).

Riferimenti

Anastasia B., Rullani E. (1981), "La nuova periferia industriale. Saggio sul modello Veneto", *Materiali veneti*, no. 17/18, p. 58-68.

Elazar D.J. (1991), *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, Longman, London.

Lindblom C. E. (1990), *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*, Yale University Press, New Haven.

Marson A. (1999), "Del Ptp di Venezia, strumento per governare le contraddizioni della città diffusa?", in A. Marson (a cura di), "Provincia di Venezia. Il Piano territoriale provinciale", *Urbanistica Quaderni*, no. 22, p. 6-38.

Marson A. (2001), *Barba Zuchòn Town. Una urbanista alle prese col Nordest*, FrancoAngeli, Milano.

Marson, A. (2004), "Quale progetto di futuro esprime la Giunta regionale veneta per il proprio territorio? Note sulla proposta di Programma Regionale di Sviluppo", *Foedus*, no. 9, p. 103-120.

Marson, A. (2017), "Veneto. Quel che resta del paesaggio", in Ispra, *Rapporto sul consumo di suolo*, Roma, p. 166-167.

MiBACT (2017), *Rapporto sullo stato delle politiche per il paesaggio*, Roma.

MiBACT (2018), *Carta nazionale del paesaggio. Elementi per una Strategia per il paesaggio italiano*, Roma.

Regione del Veneto, Irsev (1978-1980), *Veneto documenti - Studi preliminari al Piano territoriale regionale di coordinamento del Veneto*, voll. 1-7, Venezia.

Regione del Veneto (2004), *Fondamenti del buon governo del territorio. Carta di Asiago*, Piano territoriale regionale di coordinamento [https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/documenti].

Regione del Veneto (2005), *Piano territoriale regionale di coordinamento, Questioni e lineamenti di progetto* [https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/documenti].

Regione del Veneto (2020a), *Piano territoriale regionale di coordinamento, Relazione illustrativa*, allegato A [https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc-2020].

Regione del Veneto (2020b), *Piano territoriale regionale di coordinamento, Norme tecniche*, allegato E [https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc-2020].

Regione del Veneto (2020c), *Piano territoriale regionale di coordinamento, Documento per la valorizzazione del paesaggio veneto*, allegato D [https://www.regione.veneto.it/web/ptrc/ptrc-2020].

Vandelli L. (1990), *Poteri locali. Le origini nella Francia rivoluzionaria, le prospettive nell'Europa delle regioni*, Il Mulino, Bologna.

FOCUS

PIANIFICAZIONE REGIONALE E GOVERNO DEL TERRITORIO: PROSPETTIVE E SINERGIE

Il Piano di indirizzo territoriale a valenza paesaggistica della Toscana: dimensioni prevalenti, criticità e opportunità operative

Valeria Lingua

Le caratteristiche e le specificità del Pit a valenza paesaggistica della Regione Toscana evidenziano una netta preponderanza della dimensione paesaggistica rispetto a quella di indirizzo territoriale. Nell'attuale fase di implementazione dello strumento, questa differenza determina opportunità per lo sviluppo di progettualità legate al paesaggio e criticità per l'assenza di contenuti strategici di indirizzo socio-economico.

Caratteristiche e contenuti del Piano

La Regione Toscana dispone di un apparato normativo articolato e interrelato che si occupa di territorio e paesaggio da più punti di vista: dal governo del territorio (Lr 65/2014), alla tutela del patrimonio naturalistico e ambientale (Lr 30/2015), alla valorizzazione del paesaggio attraverso specifici incentivi (Lr 18/2017).

Lo strumento di pianificazione dedicato viene definito dalle leggi regionali susseguites nel tempo (Lr 5/1995 e Lr 1/2005), sino alla vigente (Lr 65/2014 e successive modifiche e integrazioni) in cui, all'art. 58, è sancita la scelta di dotarsi di un Piano di indirizzo territoriale (Pit) "che assume la funzione di Piano urbanistico-territoriale con specifica considerazione dei valori paesaggistici", ai sensi del Codice dei beni culturali e del *paesaggio* (Dlgs 42/2004). La decisione di non adottare un piano separato da quello territoriale, ma di interrelare la pianificazione paesaggistica con il governo del territorio, viene dalla definizione di un concetto base per la legge, quello di "patrimonio territoriale" (Asaro 2022) comprendente anche il patrimonio culturale così come definito dal Codice, laddove gli "elementi costitutivi del patrimonio territoriale, le loro interrelazioni e la loro percezione da parte delle popolazioni esprimono l'identità paesaggistica della Toscana" (Lr 65/2014, art. 3).

Il Pit a valenza paesaggistica si configura come atto di governo del territorio che riconosce gli aspetti e i caratteri peculiari del paesaggio regionale, ne delimita i relativi ambiti, individua obiettivi di qualità e ne

definisce la normativa d'uso. Inoltre, la parte strategica del Pit è chiamata a indicare "le linee progettuali per l'assetto territoriale regionale mediante l'individuazione e la definizione: a) del ruolo dei diversi sistemi territoriali locali e dei conseguenti obiettivi del governo del territorio; b) di indirizzi e criteri per lo sviluppo di azioni integrate per la tutela e valorizzazione del patrimonio territoriale e del paesaggio; c) di indirizzi e criteri per l'elaborazione di specifici progetti di territorio riferiti a tematiche e ambiti territoriali individuati come strategici dal programma regionale di sviluppo (Prs)" (ivi, art. 88).

La Regione Toscana era già dotata di un Piano di indirizzo territoriale a valere sulla previgente Legge di governo del territorio n. 1/2005, approvato con Dcr n. 72 del 24/07/2007 (Pit 2005-2010), mentre la parte paesaggistica era stata solo adottata, con Dcr n. 32 del 16/06/2009. Dopo le elezioni del 2010, la nuova giunta ha ritenuto di rimettere mano corposamente alla parte paesaggistica, per allinearne i contenuti rispetto al nuovo codice del paesaggio. La redazione del piano paesaggistico è stata dunque riavviata nel 2011 e portata a termine con l'approvazione, avvenuta con Dcr n. 37 del 27/03/2015 e avallata dall'accordo di copianificazione con il MiBACT dell'11/04/2015. Il Piano paesaggistico approvato è inteso come atto di integrazione del Piano di indirizzo territoriale (Pit) con valenza paesaggistica: questa formulazione ha determinato una coesistenza tra il Pit 2005-2010 e il nuovo Ppr, chiamato impropriamente "Pit-Ppr" come se quest'ultimo configurasse

PIT 2005-2010 (APPROVATO NEL 2007)	PPR (APPROVATO NEL 2015)
	Relazione generale del Piano paesaggistico
1. Il Documento di piano*	Documento del piano
2. Disciplina di piano*	Disciplina del piano
	Elaborati di livello regionale: • Abachi delle invarianti strutturali • Invariante I: i caratteri idro-geo-morfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici • Invariante II: i caratteri ecosistemici dei paesaggi • Invariante III: il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali • Invariante IV: i caratteri morfotipologici dei sistemi agro ambientali dei paesaggi rurali • I paesaggi rurali storici della Toscana • Iconografia della Toscana: viaggio per immagini • Visibilità e caratteri percettivi Elaborati di livello d'ambito: • Mappa identificativa degli Ambiti di paesaggio • Schede riferite a ciascun Ambito di paesaggio (20 schede) Elaborati cartografici: • Carta topografica 1:50.000 (71 tavole) • Carta dei caratteri del paesaggio 1:50.000 (24 tavole) Invariante I: i caratteri idro-geo-morfologici dei bacini idrografici e dei sistemi morfogenetici: • Carta dei Sistemi morfogenetici 1:250.000 (file unico) • Carta dei Sistemi morfogenetici 1:50.000 (71 tavole) Invariante II: i caratteri ecosistemici dei paesaggi: • Carta della Rete ecologica 1:250.000 (file unico) • Carta della Rete ecologica 1:50.000 (71 tavole) Invariante III: il carattere policentrico e reticolare dei sistemi insediativi, urbani e infrastrutturali: • Carta del Sistema insediativo storico e contemporaneo 1:250.000 (file unico) • Carta dei Morfotipi insediativi 1:250.000 (file unico) • Carta delle Figure Componenti Morfotipi insediativi 1:250.000 (file unico) • Carta del Territorio urbanizzato 1:50.000 (file unico) Invariante IV: i caratteri morfotipologici dei sistemi agro ambientali dei paesaggi rurali: • Carta dei Morfotipi Rurali 1:250.000 (file unico) Visibilità e caratteri percettivi • Carta della intervisibilità teorica assoluta 1:250.000 (file unico) • Carta della intervisibilità ponderata delle reti della fruizione paesaggistica 1:250.000 (file unico) Beni paesaggistici: • 1B - Elenco dei vincoli relativi a immobili ed aree di notevole interesse pubblico di cui all'art. 136 del Codice • 2B - Elenco degli immobili e delle aree per i quali, alla data di entrata in vigore del Codice risulta avviato, ma non concluso, il procedimento di dichiarazione di notevole interesse pubblico • 3B - Schede relative agli immobili ed aree di notevole interesse pubblico, esito di perfezionamento svoltosi nell'ambito dei Tavoli tecnici organizzati dalla Regione Toscana con le Soprintendenze territorialmente competenti e con il coordinamento della Direzione Regionale del Mibact • 4B - Elenco dei vincoli da sottoporre all'esame della Commissione regionale di cui all'art. 137 del Codice e della Lr n. 26/2012 per definirne la corretta delimitazione e rappresentazione cartografica e risolvere incertezze derivanti da formulazioni non univocamente interpretabili contenute nel decreto istitutivo • 5B - Elenco dei vincoli paesaggistici ai sensi della L. 778/1922 e relative Schede Identificative • 6B - Modello di Scheda di rilevamento delle aree gravemente compromesse o degradate di cui alla lettera b), dell'art. 143, c. 4 del Codice • 7B - Ricognizione, delimitazione e rappresentazione in scala idonea alla identificazione delle aree tutelate per legge ai sensi dell'art. 142 del Codice • 8B - Disciplina dei beni paesaggistici ai sensi degli artt. 134 e 157 del Codice Allegati all'Elaborato 8B con riferimento ai beni paesaggistici di cui all'art. 142 del Codice: • All. 8b.1a - Elenco degli interventi nelle aree di cui all'art. 143, comma 4, lettera b), che, in quanto volti alla riqualificazione dell'edificato esistente, non richiedono il rilascio dell'autorizzazione di cui all'art. 146 del Codice Ulteriori allegati al Piano: • All. 1a - Norme comuni energie rinnovabili impianti di produzione di energia elettrica da biomasse - Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio • All. 1b - Norme comuni energie rinnovabili impianti eolici - Aree non idonee e prescrizioni per il corretto inserimento nel paesaggio e sul territorio • All. 2 - Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbanizzati della città contemporanea • All. 3 - Progetto di fruizione lenta del paesaggio regionale • All. 4 - Linee guida per la valutazione paesaggistica delle attività estrattive • All. 5 - Schede dei Bacini estrattivi delle Alpi Apuane (21 schede e quadro di unione)
3. Quadro conoscitivo e quadri analitici di riferimento: Abrogato "I territori della Toscana" "L'evoluzione recente delle spiagge toscane" "Elenco dei beni culturali e paesaggistici" "Corsi d'acqua principali ai fini del corretto assetto idraulico" "Criteri applicativi della disciplina del patrimonio costiero"	
4. Allegati documentali per la disciplina paesaggistica: Abrogato • Atlante dei paesaggi toscani (39 schede) Tavole: La Toscana dell'Appennino La Toscana dell'Arno La Toscana della costa La Toscana interna • Schede dei paesaggi e individuazione degli obiettivi di qualità; • Scheda tipo dei vincoli paesaggistici; • La qualità dei paesaggi nei Ptc	
5. Ulteriori allegati: • La Toscana nel quadro strategico nazionale 2007 - 2013 • Master plan "La rete dei porti toscani" • Master plan "Il sistema aeroportuale toscano"	Rapporto ambientale, redatto ai sensi dell'art. 24 della Lr n. 10/2010 Sintesi non tecnica del rapporto ambientale, redatta ai sensi dell'art. 24, comma 4, della Lr n. 10/2010 Relazione del responsabile del procedimento Rapporto del Garante della comunicazione
6. Valutazione del Piano di indirizzo territoriale: • Il rapporto di valutazione • Il rapporto ambientale del Master plan "La rete dei porti toscani" • Il rapporto ambientale del Master plan "Il sistema aeroportuale toscano" • Il rapporto del Garante della comunicazione	

* Gli elaborati "1. Il Documento di piano" e "2. Disciplina di Piano", pubblicati nella presente pagina, non includono: le integrazioni introdotte con la Dcr 37/2015 "Atto di integrazione del piano di indirizzo territoriale (Pit) con valenza di piano paesaggistico. Approvazione ai sensi dell'articolo 19 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65 (Norme per il governo del territorio)", per le quali si rinvia alla pagina del Pit con valenza di piano paesaggistico; le integrazioni al Pit introdotte con la Dcr 61/2014, per le quali si rinvia alla pagina "Integrazione al Piano di indirizzo territoriale (Pit) per la definizione del Parco agricolo della Piana e per la qualificazione dell'aeroporto di Firenze".

Tab. 1. Regione Toscana, Pit-Ppr 2015. Elaborati complessivi risultanti dall'integrazione del Pit 2005-2010 approvato nel 2007 e del Ppr approvato nel 2015 (fonte: elaborazione dell'autrice).

in sé il piano di indirizzo territoriale a valenza paesaggistica. Al contrario, nella attuale organizzazione della forma dei due piani, il Pit-Ppr è dato dalla compresenza del Pit 2005-2010 e dell'integrazione paesaggistica del 2015. Integrazione che ha comportato l'abrogazione del quadro conoscitivo e dei quadri analitici di riferimento, nonché degli allegati documentali per la disciplina paesaggistica del Pit 2005-2010 approvato nel 2007 (Regione Toscana 2015a, 2015b) (Tab. 1). Si sono così venuti a configurare due strumenti con documenti e disciplina differenti (De Luca 2015).

La stessa pubblicazione dei materiali sul sito della Regione Toscana, da un lato, chiama appunto "Pit-Ppr" il documento di integrazione paesaggistica come se si trattasse di un apparato coordinato piuttosto che integrativo. Dall'altro lato, la compresenza dei due piani emerge chiaramente nella pagina dedicata al Pit 2005-2010 (Regione Toscana 2015a), nella quale si evidenzia il fatto che le sue parti analitiche e paesaggistiche sono state abrogate dalla delibera di integrazione paesaggistica del 2015, ma emerge altresì l'assenza di una versione coordinata e il permanere della separazione delle componenti narrative (Documento di piano) e normative (Disciplina di piano) dei due strumenti (Pit e Ppr).

Quanto ai contenuti dei due piani, oltre a specifiche prescrizioni relative ai beni paesaggistici, l'integrazione paesaggistica apportata nel 2015 al Pit 2005-2010 ha prodotto un ingente apparato conoscitivo: lo Statuto del territorio è ulteriormente sviluppato attraverso la definizione delle invarianti strutturali e un apparato cartografico georeferenziato riguardante tutto il territorio toscano (con cartografie a scala 1:250.000 e 1:50.000); la caratterizzazione delle Schede degli ambiti di paesaggio (Marson 2012: XVIII) è resa molto più elaborata e complessa rispetto all'atlante dei paesaggi toscani del Pit 2005-2010 e all'integrazione paesaggistica del 2009.

In particolare, la parte statutaria dell'integrazione paesaggistica riconosce quattro invarianti strutturali inerenti alle componenti idro-geomorfologica, ecologica, insediativa e dei paesaggi rurali. Ciascuna è individuata a livello regionale e declinata nelle schede d'ambito paesaggistico, che ne delineano i caratteri distintivi, i valori e le criticità sintetizzandoli in una carta del patrimonio territoriale (Fig. 1). Ogni scheda è corredata da una parte di indirizzo per le politiche e una disciplina d'uso che definisce obiettivi di

qualità, direttive e "indicazioni per le azioni" per la parte di territorio interessata. Anche nelle schede dedicate ai beni paesaggistici la disciplina d'uso è legata all'individuazione dei vincoli ricognitivi e si combina con le disposizioni generali di cui all'allegato 8 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Inoltre, l'integrazione paesaggistica introduce una modalità di lettura delle morfologie urbane che diventa la base per

l'attuazione dell'art. 4 della Lr 65/2014 relativo alla "Tutela del territorio e condizioni per le trasformazioni. Individuazione del perimetro del territorio urbanizzato". Secondo questo articolo, le "trasformazioni che comportano impegno di suolo non edificato a fini insediativi o infrastrutturali sono consentite esclusivamente nell'ambito del territorio urbanizzato quale individuato dal piano strutturale [...], tenuto conto delle

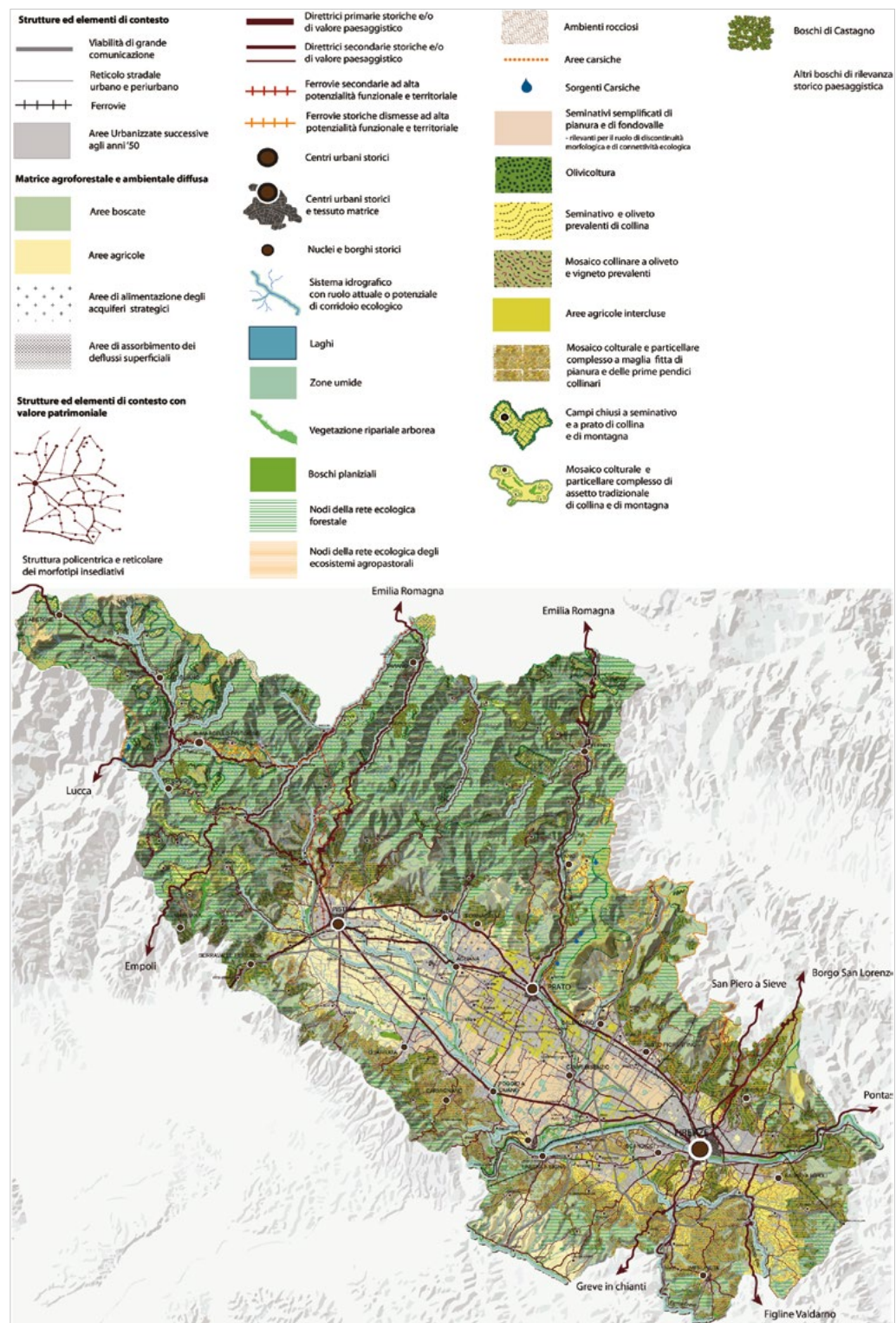


Fig. 1. Regione Toscana, Pit-Ppr 2015. Carta di sintesi del patrimonio territoriale e paesaggistico dell'Ambito 6. Firenze-Prato-Pistoia (fonte: Regione Toscana 2015b).

relative indicazioni del piano di indirizzo territoriale (Pit)", e ancora l'"individuazione del perimetro del territorio urbanizzato tiene conto delle strategie di riqualificazione e rigenerazione urbana, ivi inclusi gli obiettivi di soddisfacimento del fabbisogno di edilizia residenziale pubblica, laddove ciò contribuisca a qualificare il disegno dei margini urbani". Per la definizione del perimetro del territorio urbanizzato, quale dispositivo per il raggiungimento dell'obiettivo di contrasto alla rendita attraverso il controllo del consumo di suolo, nel Ppr è stato introdotto all'allegato 2 un elaborato che riporta le "Linee guida per la riqualificazione paesaggistica dei tessuti urbanizzati della città contemporanea". Si tratta di una guida figurata alla lettura delle morfotipologie delle urbanizzazioni dal secondo dopoguerra in poi, che intende supportare i comuni nell'identificazione del perimetro dell'urbanizzato attraverso una lettura dei tessuti edilizi finalizzata alla riqualificazione dei margini (Carta *et al.* 2022).

Quanto ai contenuti della parte strategica, il Pit 2005-2010 approvato nel 2007 articola le linee di sviluppo generale del territorio in 3 meta-obiettivi graficizzati da ideogrammi verbo-disegnati (Tab. 2; Fig. 2). La Disciplina di piano definisce, per ciascun meta-obiettivo, gli obiettivi conseguenti di cui si compone l'agenda per l'applicazione dello statuto del territorio toscano.

Tuttavia, a differenza dell'integrazione paesaggistica adottata nel 2009 che si preoccupava anche di offrire un testo coordinato della disciplina del Pit con quella del

Ppr, il testo del documento e della disciplina del Ppr del 2015 si limita a fornire una differente enunciazione.

Se si vuole trovare un coordinamento tra i due strumenti, si può dire che il Ppr si occupa di sviluppare nello specifico il terzo meta-obiettivo del Pit, relativo alla conservazione del patrimonio territoriale della Toscana, assunto a presupposto per il perseguimento dell'obiettivo generale di regolazione della rendita e contenimento del consumo di suolo. Gli altri meta-obiettivi e obiettivi conseguenti del Pit diventano impliciti nelle azioni di tutela e valorizzazione paesaggistica del Ppr. Inoltre, nella Relazione generale del Piano paesaggistico, sono enunciati 3 ulteriori meta-obiettivi (1. Migliore conoscenza delle peculiarità identitarie che caratterizzano il territorio della Regione Toscana, e del ruolo che i suoi paesaggi possono svolgere nelle politiche di sviluppo regionale; 2. Maggior consapevolezza che una più strutturata attenzione al paesaggio può portare alla costruzione di politiche maggiormente integrate ai diversi livelli di governo; 3. Rafforzamento del rapporto tra paesaggio e partecipazione, tra cura del paesaggio e cittadinanza attiva) e 10 obiettivi strategici propri del Ppr stesso (Regione Toscana 2015b).

Una cosa è certa: dopo l'approvazione nel 2015 dell'integrazione paesaggistica al Pit, nessuno si è preoccupato di aggiornare coerentemente il Pit 2005-2010, e questo ha contribuito a far sì che il Piano di indirizzo territoriale rimanesse sullo sfondo, anche nella fase di implementazione.

L'implementazione del Pit, tra dimensione regolativa e operativa

L'implementazione a cui si fa riferimento in questo paragrafo guarda allo strumento di piano inteso nel suo complesso, come sommatoria del Pit 2005-2010 e dell'integrazione paesaggistica approvata nel 2015 (come già sottolineato, impropriamente definita "Pit-Ppr"), nonché alle sue modalità operative riguardanti, da un lato, i percorsi intrapresi in questi anni dagli enti locali per adeguarsi e conformarsi e, dall'altro, i meccanismi che permettono alla Regione di operare attraverso progettualità dirette sui territori, definite dalla legge regionale "progetti di territorio" e declinate, nell'integrazione paesaggistica, come "progetti di paesaggio".

Quanto all'implementazione del piano da parte degli enti locali, gli articoli della Lr 65/2014 ne definiscono la prevalenza sugli strumenti sotto-ordinati: l'art. 88 precisa che il "Piano di indirizzo territoriale (Pit) è lo strumento di pianificazione territoriale della Regione al quale si conformano le politiche regionali, i piani e i programmi settoriali che producono effetti territoriali, gli strumenti della pianificazione territoriale e gli strumenti della pianificazione urbanistica". Ne è conseguito, negli anni successivi all'approvazione del piano, il concentrarsi degli apparati regionali sulla conformazione dei piani locali all'integrazione paesaggistica del 2015, al fine di garantire la corretta implementazione delle prescrizioni attraverso gli istituti delle "conferenze".

L'attuazione del Pit a valenza paesaggistica richiede infatti un adeguamento da parte dei comuni che, in questi anni, sono stati chiamati a collaborare con la Regione per ridurre il consumo di suolo attraverso l'attivazione delle conferenze di copianificazione e delle conferenze paesaggistiche inerenti alle aree al di fuori del perimetro dell'urbanizzato, come definito all'art. 4 della stessa Lr 65/2014. L'esito di questo assetto procedurale è una modalità di definizione degli ambiti di espansione espletata di concerto con l'amministrazione regionale – sin dall'avvio del procedimento di pianificazione strutturale e operativa locale, cui segue la convocazione della conferenza di copianificazione con la Regione e la Sovrintendenza – allorché siano previsti nuovi impegni di suolo esterni al perimetro del territorio urbanizzato (art. 25 della Lr 65/2014). Questi momenti di confronto, che traggono origine dall'approccio cooperativo su cui è stata impostata la filiera della pianificazione toscana (De Luca 2005, 2007), sono spesso

Meta-obiettivi del Pit 2005-2020 (adottato nel 2007)	Obiettivi conseguenti
1. Integrare e qualificare la Toscana come 'città policentrica'	• Potenziare l'accoglienza della 'città toscana' mediante moderne e dinamiche modalità dell'offerta di residenza urbana • Dotare la 'città toscana' della capacità di offrire accoglienza organizzata e di qualità per l'alta formazione e la ricerca • Sviluppare la mobilità intra e inter-regionale • Sostenere la qualità della e nella 'città toscana' • Attivare la 'città toscana' come modalità di governance integrata su scala regionale
2. Sviluppare e consolidare la presenza 'industriale' in Toscana	
3. Conservare il valore del patrimonio territoriale della Toscana	• Tutelare il valore del patrimonio 'collinare' della Toscana • Tutelare il valore del patrimonio costiero della Toscana

Tab 2. Regione Toscana, Pit 2005-2010. Meta-obiettivi e obiettivi conseguenti (fonte: elaborazione dell'autrice dal Documento di Piano, Regione Toscana 2015a).

vissuti dai comuni come modalità di controllo coercitivo della pianificazione locale. Al contrario, l'ente regionale li considera quale contributo collaborativo ai fini della definizione del piano strutturale e operativo comunale in una fase precedente ai passaggi istituzionali di adozione degli stessi. In particolare, le conferenze di copianificazione per le aree che configurano una differente conformazione del perimetro dell'urbanizzato hanno portato, in questi anni, ad escludere dall'edificabilità molti episodi di espansione pregressa, a volte anche sovradimensionati e retaggio della pianificazione della fine del secolo scorso. In questo senso, il perimetro dell'urbanizzato ha rappresentato il principale strumento per il controllo della crescita edilizia.

A seguito dell'approvazione delle controdeduzioni e conseguenti modifiche del piano comunale, prima della sua approvazione, i comuni sono infine tenuti a inviarne i materiali alla Regione per la conferenza paesaggistica a cui partecipano anche gli organi ministeriali competenti.

Considerato che la Toscana è l'unica regione in cui i comuni approvano gli atti di governo del territorio in consiglio comunale, la conferenza paesaggistica costituisce un momento di verifica ed è considerata una 'bollinatura' del piano locale rispetto alla sua conformità allo strumento regionale. Di fatto, tuttavia, tale attività è tutta centrata sulla verifica rispetto all'integrazione paesaggistica del 2015, mentre lascia sullo sfondo la disciplina del Pit 2005-2010.

Attualmente, oltre alle conferenze paesaggistiche, la Regione si sta dotando di metodi e procedure informatizzate per stabilire la conformazione dei piani locali rispetto al piano regionale: la piattaforma "Minerva", presentata nell'ambito delle Giornate dell'Osservatorio paritetico della pianificazione della Regione Toscana, è parte integrante dell'Ecosistema informativo regionale integrato per il governo del territorio. Si tratta di un sistema informativo web integrato e relazionale, dotato di software nei quali convergono e si collegano tutte le banche dati (alfanumeriche, cartografiche, normative) degli enti coinvolti nel processo di governo del territorio. Il sistema fornisce un output di dati ed algoritmi in grado di esprimere quantitativamente la sostenibilità della pianificazione e delle politiche di trasformazione del territorio ai fini della Vas, esprimendo valutazioni numeriche sia predittive dell'impatto delle politiche sulle risorse, sia nell'ambito del monitoraggio

urbanistico ed ambientale dell'effettivo computo delle tutele messe in atto e delle trasformazioni realizzate. Il sistema è inteso come supporto anche alla verifica della conformazione al Piano paesaggistico regionale, attraverso una apposita interfaccia dedicata che dovrebbe riconoscere e confrontare le prescrizioni del piano locale con gli indirizzi e le prescrizioni riguardanti le invarianti e le aree a vincolo paesaggistico. A

fronte delle possibili derive inerenti alla trasposizione diretta delle narrative del piano paesaggistico in quello locale, ovvero alla riduzione della libertà argomentativa e interpretativa del progettista di quest'ultimo, la piattaforma è considerata uno strumento di semplificazione procedurale atto ad agevolare il confronto nell'ambito della conferenza paesaggistica.

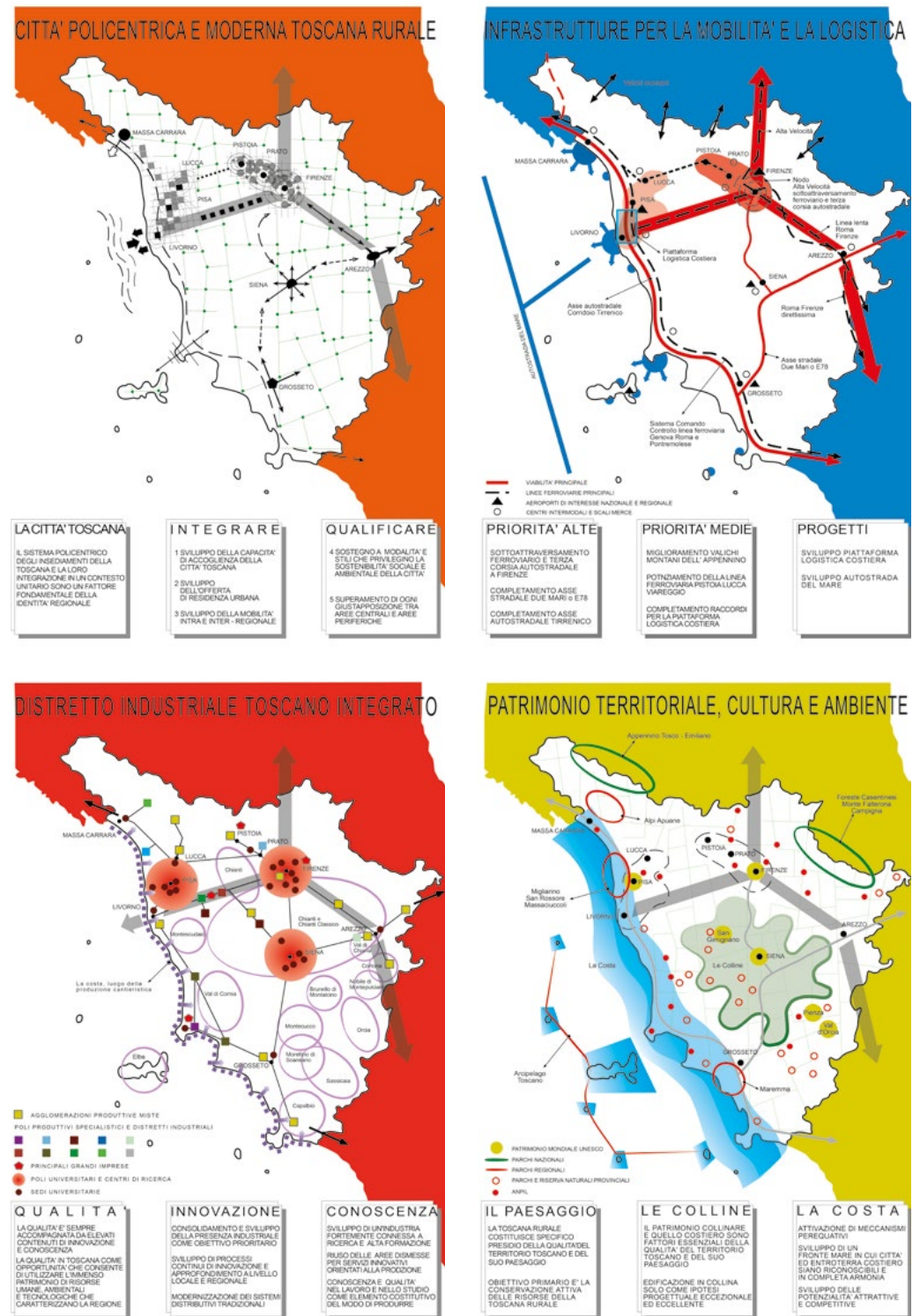


Fig. 2. Regione Toscana, Pit 2005-2010. Sintesi verbo-disegnata delle strategie territoriali: le due immagini in alto si riferiscono al meta-obiettivo 1, quella in basso a sinistra al meta-obiettivo 2 e quella in basso a destra al meta-obiettivo 3 (fonte: Regione Toscana 2015a).

Infine, l'operatività del piano regionale è garantita, oltre che dall'adeguamento degli strumenti di pianificazione sotto ordinati, anche dall'intervento diretto della Regione su alcune porzioni di territorio. Gli artt. 88 e 89 della Lr 65/2014 istituiscono infatti i "progetti di territorio" come strumenti che "attuano il Pit e sono approvati dal Consiglio regionale mediante un'unica deliberazione qualora non comportino varianti agli strumenti della pianificazione territoriale delle province, della città metropolitana e dei comuni". Questi ultimi, nella Disciplina del piano dell'integrazione paesaggistica del 2015 sono declinati come "progetti di paesaggio" e definiti come progetti d'area a regia regionale. Gli uffici regionali sono oggi alle prese con la redazione dei primi di questi strumenti (Regione Toscana 2022) e, da una prima disamina della configurazione di alcuni di essi, emerge come questa modalità operativa possa rappresentare la principale innovazione legata all'implementazione del piano paesaggistico (Gisotti e Lingua 2022), in quanto banco di prova per l'applicazione di un approccio trans-scalare, capace di collegare la dimensione del piano con quella del progetto (Barbanente e Grassini 2021; Lingua and Balz 2020).

Conclusioni

Nell'evoluzione degli strumenti di pianificazione regionale, il Ppr approvato nel 2015 nasce come integrazione paesaggistica al Pit 2005-2010 approvato nel 2007.

Se il piano paesaggistico è uno strumento che ha fatto scuola nel panorama della pianificazione regionale (Gisotti 2018; Marson 2016, 2019; Carta *et al.* 2022), la scelta di uno strumento combinato con il Pit, nei fatti, configura la coesistenza dei due strumenti (il Pit e il Ppr) che determina una prevalenza dei contenuti paesaggistici rispetto a quelli di indirizzo territoriale, non solo nella parte documentale del piano, ma anche nell'attenzione posta dagli apparati regionali rispetto alla conformazione al piano paesaggistico in fase di implementazione.

Nei contenuti di indirizzo territoriale, la presenza di due discipline e di due documenti di piano non integrati tra loro configura il Pit a valenza paesaggistica come uno strumento a intenzionalità debole (De Luca 2015). Questo emerge anche nelle pratiche di implementazione, dove l'attenzione alla conformazione degli strumenti locali rispetto alla parte paesaggistica lascia sullo sfondo il discorso della coerenza con le strategie di

sviluppo socio-economico definite dal piano di indirizzo territoriale.

Tale iper-concentrazione sulle procedure di conformazione allo strumento paesaggistico da parte degli apparati regionali ha portato a una assenza di attenzione verso una reale integrazione tra politiche paesaggistiche e politiche dello sviluppo, che si sconta anche in relazione al dibattito su diversi ambiti – dallo sviluppo infrastrutturale a quello dei grandi servizi sovraregionali, dai sistemi economici artigianali e industriali che hanno caratterizzato la Toscana dei distretti (pelle, moda, nautica da diporto, ecc.) all'economia del vino. Nella pratica di governo del territorio regionale, tutti questi temi sono oggi demandati alla pianificazione di settore (della mobilità, delle funzioni commerciali, dei porti, della sanità, ecc.) laddove una loro concezione integrata rappresenta un'occasione e mancata per una reale implementazione del Piano di indirizzo territoriale a valenza paesaggistica. ■

Riferimenti

- Asaro M. (2022), "La pianificazione paesaggistica della regione toscana tra legislazione nazionale e giurisprudenza amministrativa", *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, no. 3, p. 1-19.
- Barbanente A., Grassini L. (2021), "Fostering transitions in landscape policies: A multi-level perspective", *Land Use Policy*, vol. 112. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105869>
- Carta M., Gisotti M. R., Lucchesi F. (2022), "Settlements and Urban Morphological Quality in Landscape Planning-Analytical Models and Regulating Tools in the Landscape Plan of Regione Toscana", *Sustainability*, vol. 14, 1851, p. 1-31. <https://doi.org/10.3390/su14031851>
- De Luca G. (2005), "Il procedimento di formalizzazione del piano nel modello Toscana", in M. Marchetta, L. Pingitore, L. Rignanese (a cura di), "Un Codice per il governo del territorio. La nuova legge toscana 1/2005", *Urbanistica DOSSIER*, no. 78, p. 12-14.
- De Luca G. (2007), "Il sistema della cooperazione interistituzionale e la partecipazione in Toscana dalla Lr 5/1995 alla Lr 1/2005", in C. Giaimo (a cura di), *Le Conferenze di Pianificazione per il Governo del Territorio*, INU-Regione Piemonte, Roma.
- De Luca G. (2015), "L'integrazione paesaggistica al Piano di indirizzo territoriale vigente della Toscana", *Urbanistica Informazioni*, no. 259-260, p. 24-25.
- Gisotti M. R. (2018), "Il piano paesaggistico alla prova del governo del territorio: verso un

modello di pianificazione regionale integrata", *CRIOS*, no. 16, p. 65-76. <https://doi.org/10.3280/CRIOS2018-016006>

Gisotti M. R., Lingua V. (2022, in corso di pubblicazione), "Dal patrimonio paesaggistico al progetto integrato di paesaggio: il caso del progetto delle 'Ferro-ciclovie della Val d' Orcia, dei Colli e delle Crete senesi'", intervento alla XXIV Conferenza SIU, *Dare valore ai valori in urbanistica - Worthing values for urban planning*, Brescia, 23-24 giugno 2022.

Lingua V., Balz V. (2020), *Shaping Regional Futures. Designing and Visioning in Governance Rescaling*, Springer, New York.

Marson A. (2012), "Verso il nuovo piano paesaggistico della Regione Toscana", in D. Poli (a cura di), *Regole e progetti per il paesaggio. Verso il nuovo piano paesaggistico della Toscana*, Firenze University Press, Firenze, p. XVII-XVIII.

Marson A. (2019), "The case of landscape planning in Italy", *Ri-vista. Research for Landscape Architecture*, no. 17(2), p. 16-23.

Marson A. (a cura di) (2016), *La struttura del paesaggio. Una sperimentazione multidisciplinare per il piano della Toscana*, Editori Laterza, Bari.

Regione Toscana (2015a), *Pit: il piano di indirizzo territoriale della Toscana (2005-2010)* [<https://www.regione.toscana.it/pit-il-piano-di-indirizzo-territoriale-della-toscana-2005-2010->].

Regione Toscana (2015b), *Piano di indirizzo territoriale con valenza di piano paesaggistico* [<https://www.regione.toscana.it/-/piano-di-indirizzo-territoriale-con-valenza-di-piano-paesaggistico>].

Regione Toscana (2022), *Progetti di paesaggio* [<https://www.regione.toscana.it/-/progetti-di-paesaggio>].

Conoscenze, strategie e processi che contano: percorsi di innovazione nelle pratiche di pianificazione e programmazione regionale in Puglia

Angela Barbanente

Il Piano paesaggistico territoriale è l'unico strumento di governo del territorio alla scala regionale vigente in Puglia, e segna un radicale mutamento rispetto al modo di concepire il rapporto fra territorio e sviluppo. Se si sta rivelando capace di orientare la programmazione regionale e locale mobilitando nuovi attori e creando nuovi immaginari, la sua capacità di incidere sulle pratiche ordinarie ancora necessita di tempo e impegno.

Il quadro di sfondo: fra politiche esogene e territorializzazioni senza territorio

La Puglia è stata per lungo tempo priva di un piano territoriale regionale. Tentativi di dare impulso a un quadro di assetto territoriale alla scala regionale sono rintracciabili nei documenti di programmazione degli anni '70 (Regione Puglia 1975a, 1975b, 1978). Influenzati dalle suggestioni del Progetto '80 (Centro di studi e piani economici 1971), essi si concentrano sulla riorganizzazione dei sistemi urbani su base regionale, prospettando scenari di riequilibrio territoriale affidati soprattutto al potenziamento di infrastrutture, servizi e attività produttive lungo le direttrici interne e al decongestionamento delle aree costiere (Borri 2005). Nel corso dei due decenni successivi,

l'agenda di governo della Regione è dominata dalla perdita di ogni interesse per la pianificazione territoriale e dall'affermarsi della deregolamentazione urbanistica quale politica a sostegno della crescita economica. Poi, con la fine dell'Intervento straordinario per il Mezzogiorno e l'accresciuta rilevanza dei fondi europei nelle politiche di sviluppo, le attenzioni si spostano verso territori delimitati, interessati dagli strumenti della programmazione negoziata (Prota e Viesti 2012).

Il passaggio da politiche incentrate sull'intervento diretto dello Stato a politiche che enfatizzano il nesso causale che lega lo sviluppo locale al contesto territoriale non è accompagnato in Puglia, al di fuori di ristretti circoli accademici e di dibattito pubblico, da una riflessione collettiva su tale nesso.

La costruzione di programmi in modo 'territorializzato' non induce a ripensare il ruolo del territorio nei processi di sviluppo, laddove il territorio è inteso come inerte supporto dell'azione economica. La nuova programmazione si riduce quindi largamente a una occasione di drenaggio di risorse pubbliche dominata da logiche distributive (Barbera 2001) o collusive (Cersosimo e Wolleb 2001), mancando di dare origine a forme di cooperazione tra attori locali fondate sulla consapevolezza dei valori del territorio per la promozione di sviluppo durevole e l'accrescimento del benessere collettivo.

Il Piano urbanistico territoriale tematico/ Paesaggio (Putt/P), elaborato in attuazione della Legge 431/1985, è il primo strumento di pianificazione regionale approvato in Puglia,¹ a conclusione di un iter lungo e travagliato, culminato nel 2000 nell'avvio del procedimento per l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Ministero per i Beni e le Attività Culturali.² Il Piano, privo di adeguati quadri di conoscenza e visioni condivise di futuro, si limitava a dettare prescrizioni per le aree tutelate attraverso un apparato normativo farraginoso e strettamente vincolistico (Barbanente 2008).

La nuova Legge regionale 20/2001 "Norme generali di governo e uso del territorio", non prevede l'elaborazione di un piano territoriale, ma di un Documento regionale di assetto generale (Drag) volto a definire: il quadro degli ambiti territoriali rilevanti per la tutela e conservazione dei valori ambientali e dell'identità sociale e culturale della regione; gli indirizzi e criteri per la formazione degli strumenti di pianificazione provinciale e comunale; lo schema dei servizi infrastrutturali di interesse regionale (Pace 2005).

Nel contempo, un governo regionale caratterizzato da pulsioni tecnocratiche e centralistiche, e incapace di cogliere il moltiplicarsi delle istanze di innovazione e allargamento degli spazi di partecipazione civica (Cassano 2004), pretendeva di imporre dall'alto regole e freni all'autonomia locale, inibendo persino l'approvazione dei Piani territoriali di coordinamento provinciale (Ptcp) in assenza del Drag.³ Di conseguenza, sino alla seconda metà degli anni 2000, sono mancati in Puglia quadri conoscitivi, interpretativi e di assetto territoriale alla scala sovralocale che potessero orientare sia la pianificazione comunale (compresi i nuovi Piani urbanistici generali - Pug ai sensi della Lr 20/2001), sia i quadri strategici regionali dei diversi cicli di programmazione dei fondi comunitari.



Fig. 1. Esposizione degli elaborati del Pptr durante la conferenza d'area a Grottaglie, luglio 2009 (foto di Massimo Carta).

Il Pptr: una triangolazione ben temperata tra conoscenza, norme e strategie per il cambiamento

Il Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr), approvato nel febbraio 2015 (Regione Puglia 2015),⁴ segna un radicale mutamento di prospettiva rispetto alla tradizione di governo del territorio regionale sin qui tratteggiata, e al rapporto fra territorio e sviluppo ad essa sotteso (Barbanente 2011; Tedesco 2014). Sia il processo di pianificazione, sia la forma e i contenuti del Piano si discostano nettamente dalla cultura e dalle pratiche di pianificazione territoriale consolidate, nonché dal modello disegnato dalla Legge regionale 20/2001. Ma c'è di più. Il Piano, prendendo le distanze dalla tradizione paesaggistica italiana incentrata sulla cultura della conservazione, ha quale base teorica la 'pianificazione trasformativa', ossia l'idea che la pianificazione sia pratica sociale orientata a un cambiamento che investe in maniera strutturale i modi di concepire il territorio e esercitare i poteri di governo (Albrechts *et al.* 2020). Il Pptr propone una nozione di sviluppo alternativa a quella fondata sulla crescita

economica, saldamente radicata in una regione del Sud abituata ad essere definita 'in ritardo di sviluppo' e a inseguire (vanamente) traguardi di crescita basati su modelli eterodiretti (Barbanente 2011).

Lo "sviluppo locale autosostenibile" che il Pptr promuove è fondato sul riconoscimento del territorio come patrimonio di beni comuni materiali e immateriali, e sulla restituzione al territorio e ai suoi abitanti di un ruolo attivo nel delineare visioni future che assicurino la salvezza dell'ambiente dell'uomo, seriamente minacciato da crisi sociali e ambientali (Magnaghi 2020). In tal senso, il Piano assume valenza culturale e politica, implicando la capacità di far penetrare nella comunità regionale l'idea che la tutela, la riqualificazione e la valorizzazione del territorio e del paesaggio possano aprire inediti orizzonti di sviluppo sostenibile e durevole. Nel Pptr conoscenza, interpretazione e progetto di territorio e di paesaggio non sono separati né tanto meno contrapposti. Mentre in altre regioni il piano paesaggistico si raccorda con un previgente piano territoriale o si inserisce nella sua parte statutaria,

in Puglia, come esplicitato nella relazione generale, essendo vigente un piano per il paesaggio e mancando invece un piano territoriale regionale, si è scelto di redigere un nuovo piano paesaggistico a valenza territoriale. Che si tratti o meno della scelta preferibile (Gambino 2018), ciò ha consentito di attribuire al piano una connotazione strategica e progettuale. Questa si esplica negli indirizzi e direttive in campo ambientale, territoriale e paesaggistico forniti ai piani regionali di settore, ai Ptcp e ai Pug, interpretando in modo innovativo la funzione 'sovraordinata' attribuita dal Codice dei beni culturali e del paesaggio, spingendosi fino alla predisposizione di veri e propri progetti di territorio alla scala regionale e all'attivazione della progettualità locale in forme integrate, multi-settoriali e multi-attoriali. In tal modo, il Piano diviene strumento di una strategia mirata ad aprire nuovi orizzonti di sviluppo fondati sulla interpretazione strutturale del territorio e sul riconoscimento sociale dei suoi valori patrimoniali, considerati quali elementi costitutivi della stessa qualità dello sviluppo.

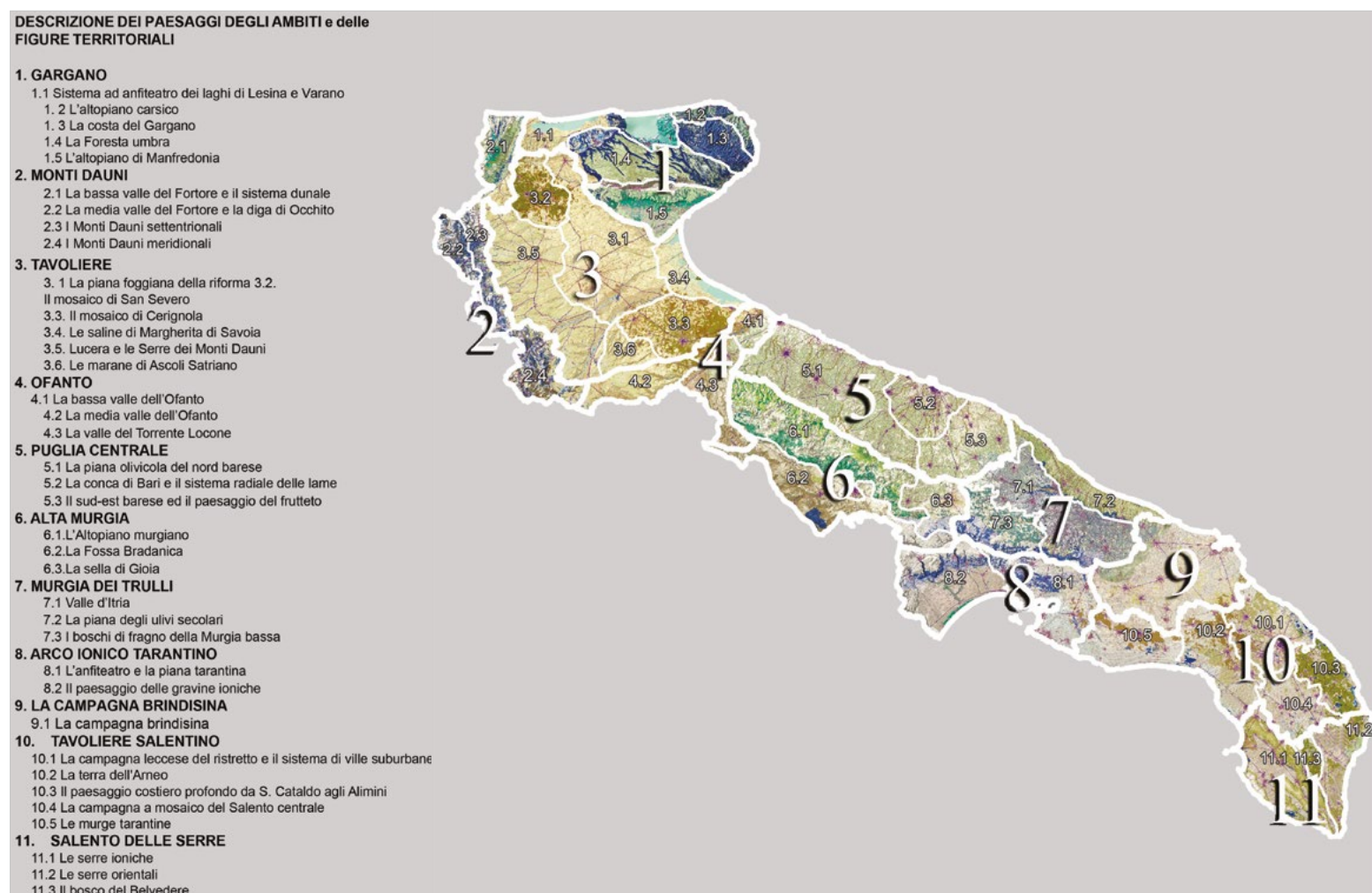


Fig. 2. Pptr della Puglia, Interpretazione identitaria e statutaria (fonte: Regione Puglia 2015).

Il Piano paesaggistico territoriale regionale instaura un rapporto triangolare tra conoscenza, strategie e norme (Gambino 2011). La conoscenza è organizzata in descrizioni strutturali e interpretazioni statutarie del territorio (Fig. 2); le strategie si articolano in obiettivi e progetti territoriali che si costruiscono e realizzano coinvolgendo soggetti e istituzioni diverse ai vari livelli; i dispositivi regolativi comprendono non solo prescrizioni, indirizzi, direttive e linee guida ma anche strumenti per la "produzione sociale del piano e del paesaggio". Questi ultimi, puntualmente definiti nel Titolo II delle Norme tecniche di attuazione del piano, comprendono: conferenze d'area per stimolare il dibattito pubblico (Fig. 1); un atlante interattivo per la segnalazione online di valori da tutelare, offese al paesaggio, buone e cattive pratiche di trasformazione; ecomusei e mappe di comunità per stimolare la rappresentazione collettiva dei beni patrimoniali, alimentare la memoria storica delle comunità locali e renderle protagoniste della conservazione, interpretazione e riqualificazione dei propri ambienti di vita

(Fig. 3);⁵ un premio per le buone pratiche di tutela e valorizzazione del paesaggio; patti con i principali 'produttori di paesaggio', dagli agricoltori agli operatori del turismo, dell'energia e dell'edilizia; patti territoriali locali e contratti di fiume per l'adozione di sistemi condivisi di obiettivi e regole, attraverso la concertazione e l'integrazione di azioni e progetti; infine, Progetti integrati di paesaggio sperimentali. Per quanto attiene in particolare allo Scenario strategico, questa componente del Pptr definisce per l'intero territorio regionale obiettivi generali e specifici orientati a: garantire l'equilibrio idro-geomorfologico dei bacini idrografici, migliorare la qualità ambientale del territorio, valorizzare il patrimonio paesaggistico e assicurarne la più ampia fruizione, sostenere la riqualificazione dei paesaggi degradati delle urbanizzazioni contemporanee con particolare attenzione alle aree costiere, promuovere la qualità nello sviluppo delle energie rinnovabili nella riqualificazione, riuso e nuova realizzazione di attività produttive, infrastrutture e insediamenti residenziali.

Lo Scenario comprende cinque Progetti territoriali per il paesaggio regionale che affrontano temi di particolare rilievo, in rapporto alle trasformazioni che investono il territorio pugliese, e per le interazioni che li legano ad altre politiche regionali. Tali Progetti tendono a superare la tipica divisione delle politiche pubbliche tra materie, competenze, livelli e attori, e a produrre effetti d'integrazione sui temi trattati (Donolo 2017). Nello specifico, il Progetto di "Rete ecologica regionale" mira a migliorare la connettività complessiva del sistema delle invariante ambientali, coordinandosi con le politiche regionali per la conservazione della natura e la biodiversità. Il "Patto città campagna", collegato alle misure di politica agro-forestale e di riqualificazione urbana, punta a rafforzare le funzioni pregiate delle aree rurali e a ridefinire i margini urbani, contribuendo così a contenere il consumo di suolo. Il "Sistema infrastrutturale per la mobilità dolce" integra il Piano regionale dei trasporti per migliorare l'accessibilità e fruibilità dei paesaggi regionali attraverso una rete



Fig. 3. Ecomuseo delle Serre salentine, mappa di comunità delle terre di Neviano (fonte: Pptr della Puglia).

integrata di mobilità ciclopedonale, ferroviaria e marittima che recupera strade panoramiche, sentieri, ferrovie minori, stazioni, attracchi portuali (Fig. 4).

Il progetto di "Valorizzazione e riqualificazione integrata dei paesaggi costieri" individua sedici tratti di costa ad alta valenza naturalistica da sottoporre a politiche di valorizzazione o riqualificazione, a seconda del prevalere di elementi di naturalità e porzioni di paesaggio rurale storico oppure di condizioni di compromissione e degrado.

Infine, i "Sistemi territoriali per la fruizione dei beni patrimoniali" propongono la valorizzazione dei beni culturali mediante la loro integrazione nelle invarianti strutturali e negli altri progetti territoriali.

Lo Scenario strategico (Fig. 5) comprende inoltre una serie di Linee guida. Si tratta di raccomandazioni sviluppate in modo sistematico per orientare la redazione di piani e progetti in campi che richiedono un quadro di riferimento unitario di indirizzi e criteri metodologici: dalla qualificazione paesaggistica e ambientale delle infrastrutture viarie, allo sviluppo delle energie rinnovabili, alla riconversione delle zone produttive in aree paesisticamente e ecologicamente attrezzate, alla riqualificazione delle periferie e delle aree agricole periurbane, al recupero e riuso dell'edilizia rurale e dei manufatti in pietra a secco.

Piano, progetti, programmi

Parte costitutiva dello Scenario strategico sono anche i Progetti integrati di paesaggio, così definiti per sottolineare che essi implicano l'integrazione tra diversi campi disciplinari e la partecipazione di una pluralità di attori. Promossi in forma sperimentale sin dall'avvio della formazione del Pptr e selezionati in base alla capacità di costituire esempi dimostrativi dei contenuti e delle modalità di sviluppo della progettualità locale proposta dal Piano,⁶ tali Progetti hanno anticipato la messa in opera di parti significative dello Scenario strategico coinvolgendo circa cinquanta enti locali e associazioni in attività di co-progettazione con la regione. I Progetti integrati di paesaggio riflettono un'interpretazione della pianificazione come un *continuum* che coinvolge attori, pubblici e privati, appartenenti a diversi ambiti decisionali e operativi, in un'attività progettuale che ha inizio nella fase di elaborazione del piano e prosegue nel corso della sua messa in opera.

Nel suo insieme, il Pptr fornisce indicazioni su come tradurre in pratica obiettivi, progetti e linee guida, specificando i soggetti da coinvolgere, le fonti finanziarie utilizzabili, le possibili complementarità e sinergie con altri strumenti legislativi e programmatici. In particolare, con le norme regionali in materia di valorizzazione dei beni culturali e di

rigenerazione urbana, con la programmazione delle politiche di coesione, di tutela della biodiversità, di sviluppo delle infrastrutture di mobilità e delle attività produttive nei settori del turismo, dell'artigianato e dei servizi, con i programmi di sviluppo rurale.

Gli strumenti non sono neutri: strutturano le politiche pubbliche e i loro esiti, così come le forme di *governance*. Essendo dispositivi allo stesso tempo tecnici e sociali, organizzano specifici rapporti fra potere pubblico e destinatari in funzione delle rappresentazioni e dei significati di cui sono portatori (Lascoumes and Le Galès 2004). Un nuovo strumento genera nuove relazioni sociali, politiche e di potere, e quindi dà origine a nuove istituzioni, qui intese in senso ampio come norme, valori e routine che guidano le interazioni e il comportamento dei singoli attori e delle organizzazioni (March e Olsen 1989).

Nel Pptr la dimensione progettuale dello Scenario strategico ha la capacità di incidere sulla programmazione regionale e locale, sollecitando la mobilitazione di nuovi attori e la creazione di nuovi immaginari. Non sono le solite (ristrette) coalizioni di interessi tecnici e immobiliari quelle attivate dalle iniziative promosse dalla Regione in attuazione del Pptr utilizzando diversi fondi della politica di coesione. La riqualificazione dei paesaggi costieri in coerenza con il progetto

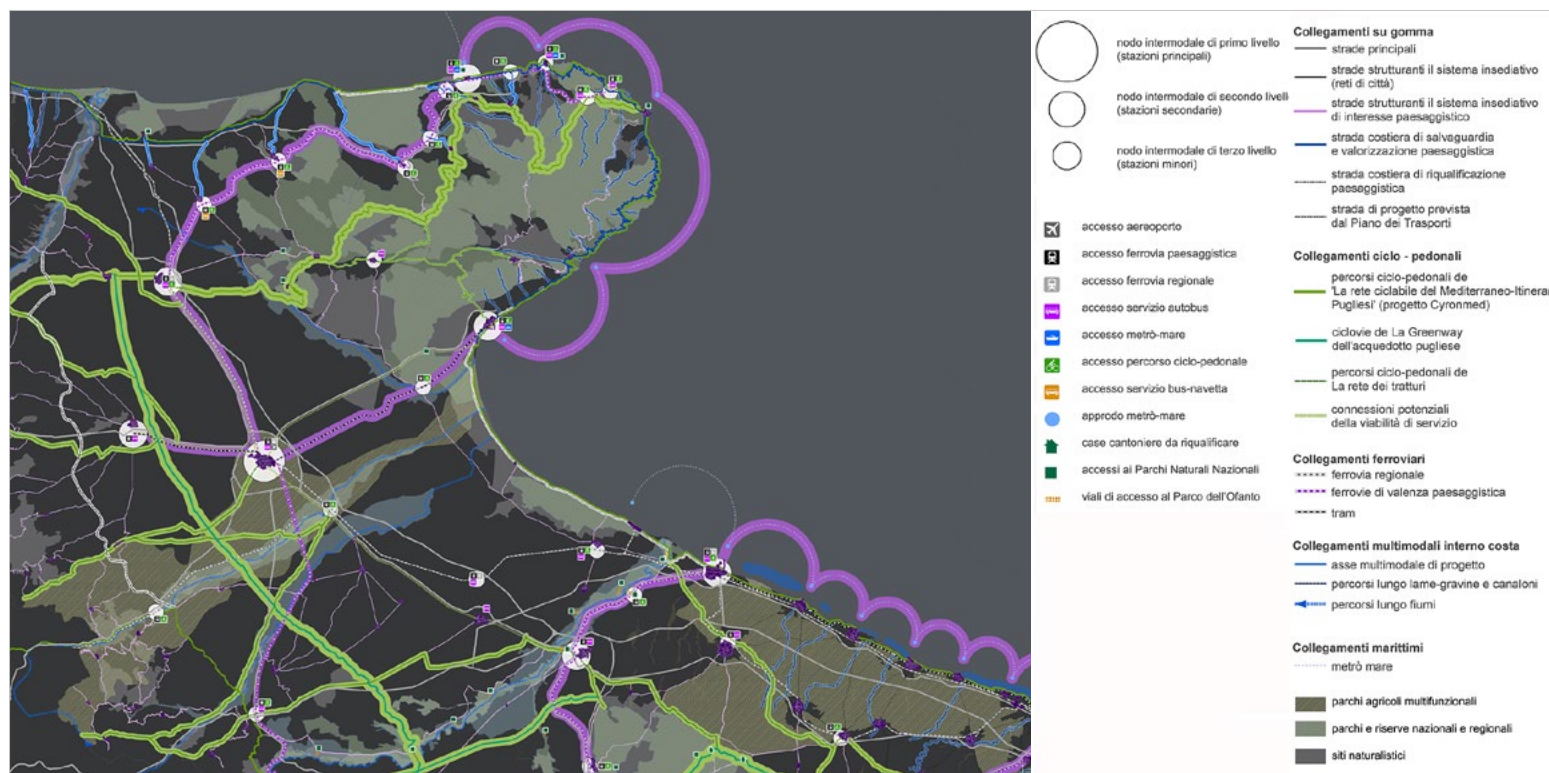


Fig. 4. Pptr della Puglia. Progetto territoriale per il paesaggio regionale "Sistema infrastrutturale per la mobilità dolce" (stralcio Gargano, Tavoliere e Ofanto) (fonte: Regione Puglia 2015).

territoriale a ciò dedicato, la creazione dei parchi multifunzionali previsti dal Patto città-campagna, i programmi di rigenerazione urbana nell'ambito di strategie integrate di sviluppo urbano sostenibile, gli interventi di riqualificazione dei sistemi di spazi verdi urbani e periurbani, di potenziamento delle connessioni ecologiche previste dalla Rete ecologica regionale – tutti programmi e progetti finanziati nei cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020 – sollecitano la partecipazione degli abitanti, delle associazioni di cittadinanza attiva e, più in generale, di figure professionali e attori culturali, sociali ed economici tradizionalmente esclusi dalle decisioni di governo del territorio e dalle pratiche di pianificazione ordinaria.⁷

Nel periodo più recente, il Pptr sta mostrando capacità di orientare le azioni candidate al finanziamento nell'ambito della programmazione delle politiche di coesione e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Nel Programma operativo regionale 2021-2027 sono inclusi interventi in attuazione della Rete ecologica regionale, del Patto città-campagna e della Valorizzazione integrata dei paesaggi costieri, rispettivamente rivolti a rafforzare la funzionalità ecologica del reticolo idrografico, a costruire un sistema connesso di spazi aperti nelle aree periurbane, e a elevare il grado di naturalità e di resilienza ecologica dell'ecotono costiero mediante sistemi naturali di difesa dall'erosione e dall'intrusione salina e di ricostituzione dei sistemi vegetazionali e dunari.

Le proposte finanziate nell'ambito del Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA) hanno spesso ancorato la propria strategia di rigenerazione urbana allo Scenario strategico del Pptr. Ne sono un esempio i progetti della Città metropolitana di Bari "Nuove ecologie urbane" rivolto al recupero ambientale dei margini urbani, e "GenerAzioni urbane" incentrato sul tema del welfare nelle periferie, che hanno forti legami con gli indirizzi per la riqualificazione dei contesti urbani periferici del Patto città-campagna; mentre per "Abitare i borghi. I luoghi dell'acqua e della cultura" la coerenza con lo scenario strategico del Pptr è legata alla valorizzazione del patrimonio identitario culturale-insediativo attraverso la riqualificazione delle città storiche (Barbanente e Grassini 2022a). Questo non è poco in una regione nella quale i rapporti fra pianificazione del territorio e politiche di sviluppo sono stati per lungo tempo intesi in termini di rimozione di regole ritenute di

ostacolo, e i 'programmi complessi' sono stati a lungo colti come occasione per variare i piani urbanistici.

In conclusione, la dimensione progettuale del Pptr si è rivelata strumento capace di orientare l'azione pubblica in specifici contesti d'azione, soprattutto quando sostenuta da strumenti di *policy* mirati a consolidare l'innovazione e a destabilizzare il 'regime' esistente (Barbanente e Grassini 2022b). Ma occorrono ancora tempo e impegno perché tale dimensione travalichi la sfera dei singoli episodi e penetri nelle pratiche ordinarie di trasformazione del territorio, incidendo sulla sfera delle competenze e delle conoscenze, sulle norme, i valori e le routine radicati nelle organizzazioni e nella società. In definitiva, come recita l'*incipit* della relazione generale del Pptr, perché il piano sia capace di trasformare "le culture degli attori che quotidianamente producono il territorio e il paesaggio". ■

Note

1 Il Piano è stato redatto ai sensi della Legge regionale 56/1980 "Tutela e uso del territorio". Non è stata invece neppure avviata la redazione del Piano urbanistico territoriale (Put), destinato dalla stessa Legge a recepire gli indirizzi della programmazione, definire l'allocazione dei servizi di interesse nazionale e regionale, e orientare la formazione degli strumenti urbanistici di livello locale (Pace 2005).

2 Cfr. Dpr 6 marzo 2000, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale - Serie generale*, no. 136 del 13 giugno 2000.

3 La rimozione di tale impedimento è stato il primo atto legislativo del nuovo Governo regionale insediatosi nel 2005, del quale chi scrive è stata componente della Giunta dal 2005 al 2015.

4 Il Pptr è frutto di un percorso culturale e politico avviato nel novembre 2007 con la costituzione di un gruppo di lavoro interdisciplinare affidato al coordinamento scientifico di Alberto Magnaghi. Per approfondimenti sull'approccio territorialista alla base del piano si rinvia a Magnaghi (2020) e sulla via pugliese alla pianificazione paesaggistica a Magnaghi (2011).

5 Disciplinati dalla Legge regionale 15/2011 "Istituzione degli ecomusei della Puglia", questi assolvono alle funzioni attribuite agli Osservatori locali del paesaggio dalle "Linee guida per l'attuazione della Convenzione" (Raccomandazione COE CM/Rec (2008)3). Per approfondimenti sugli ecomusei pugliesi si rinvia a Baratti (2012).

6 Si tratta di progetti di varia natura, ad esempio: un parco agricolo multifunzionale nell'area dei Paduli nel basso Salento; il corridoio ecologico del fiume Cervaro in Capitanata; la riqualificazione di periferie urbane e aree dismesse; ecomusei, mappe di comunità; percorsi di mobilità lenta.

7 Questo coinvolgimento può accadere anche per l'adeguamento al Pptr dei piani urbanistici comunali se si ha la capacità di spostare il focus dalla verifica di conformità delle prescrizioni di piano, alla declinazione alla scala locale delle strategie proposte dai Progetti territoriali. Sulla implementazione del Patto città-campagna alla scala locale si veda Calace e Paparusso (2022).

Riferimenti

Albrechts L., Barbanente A., Monno V. (2020), "Practicing transformative planning: The territory-landscape plan as a catalyst for change", *City, Territory and Architecture*, vol. 7, no. 1, p. 1-13. <https://doi.org/10.1186/s40410-019-0111-2>

Baratti F. (2012), *Ecomusei, paesaggi e comunità*, FrancoAngeli, Milano.

Barbanente A. (2008), "Il governo del territorio in Puglia", *Contesti. Città territori Progetti*, no. 2, p. 46-57.

Barbanente A. (2011), "Un piano paesaggistico per la difesa dei beni comuni e uno sviluppo diverso", *Urbanistica*, no. 147, p. 60-62.

Barbanente A., Grassini L. (2022a, in corso di pubblicazione), "Alla ricerca delle ragioni di un successo: La risposta pugliese al bando Pinqua tra coerenze, ambiguità e distorsioni", *Territorio*.

Barbanente A., Grassini L. (2022b), "Fostering transitions in landscape policies: A multi-level perspective", *Land Use Policy*, vol. 112. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2021.105869>

Barbera F. (2001), "Le politiche della fiducia. Incentivi e risorse sociali nei Patti territoriali", *Stato e Mercato*, no. 63, p. 413-449.

Borri D. (2005), "Puglia. Un bilancio prospettico su problemi ambientali e politiche territoriali", in M. Savino (a cura di), *Pianificazione alla prova nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, p. 109-114.

Calace F., Paparusso O. (2022), "Regional landscape planning for the innovation of urban planning. Municipal implementation of the city-country pact in Apulia", *City, Territory and Architecture*, vol. 9, no. 25. <https://doi.org/10.1186/s40410-022-00170-5>

Cassano F. (2004), *Homo civicus. La ragionevole follia dei beni comuni*, Dedalo, Bari.

Centro di studi e piani economici (a cura di) (1971), "Progetto 80: proiezioni territoriali", *Urbanistica*, no. 57, p. 1-71.

Cersosimo D., Wolleb G. (2001), "Politiche pubbliche e contesti istituzionali. Una ricerca sui patti territoriali", *Stato e mercato*, no. 63(3), p. 369-412

Donolo C. (2017), *Affari pubblici*, Franco Angeli, Milano.

Gambino R. (2011), "Un confronto problematico", *Urbanistica*, no. 147, p. 66-72.

Gambino R. (2018), "I contenuti e il ruolo del Piano paesaggistico regionale", *Atti e Rassegna Tecnica della Società degli Ingegneri e degli Architetti in Torino*, vol. 151, no. LXXII, p. 145-149.

Lascombes, P., Le Galès, P. (2004) "L'action publique saisie par ses instruments", in Id. (ed.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, p. 11-44.

Magnaghi A. (2011), "La via pugliese alla pianificazione del paesaggio", *Urbanistica*, no. 147, p. 8-19.

Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.

March J.G., Olsen J.P. (1989), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, il Mulino, Bologna.

Pace F. (2005), "Il contesto normativo in Puglia. Innovazioni ed inerzie nel quadro legislativo nazionale", in M. Savino (a cura di), *Pianificazione alla prova nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, p. 115-127.

Prota F., Viesti G. (2012), *Senza Cassa. Le politiche di sviluppo del Mezzogiorno dopo l'intervento straordinario*, il Mulino, Bologna.

Regione Puglia (1975a), *Documento programmatico regionale del 1974 e proposte per le linee di programma economico regionale*, Bari.

Regione Puglia - Assessorato Urbanistica e LLPP (1975b), *Documento programmatico per l'avvio della pianificazione territoriale in Puglia*, Bari.

Regione Puglia (1978), *Opzioni programmatiche per il piano di sviluppo economico ed il piano di assetto del territorio della Regione Puglia*, 1/Quaderni di "Cronache", Bari.

Regione Puglia (2015), *Piano paesaggistico territoriale regionale* [https://pugliacon.regione.puglia.it/web/sit-puglia-paesaggio/struttura-del-pptr].

Tedesco C. (2014), "Regional spatial strategies in Puglia between old and new ideas of development", in I. Vinci (ed.), *The spatial strategies of Italian regions*, Franco Angeli, Milano, p. 133-154.

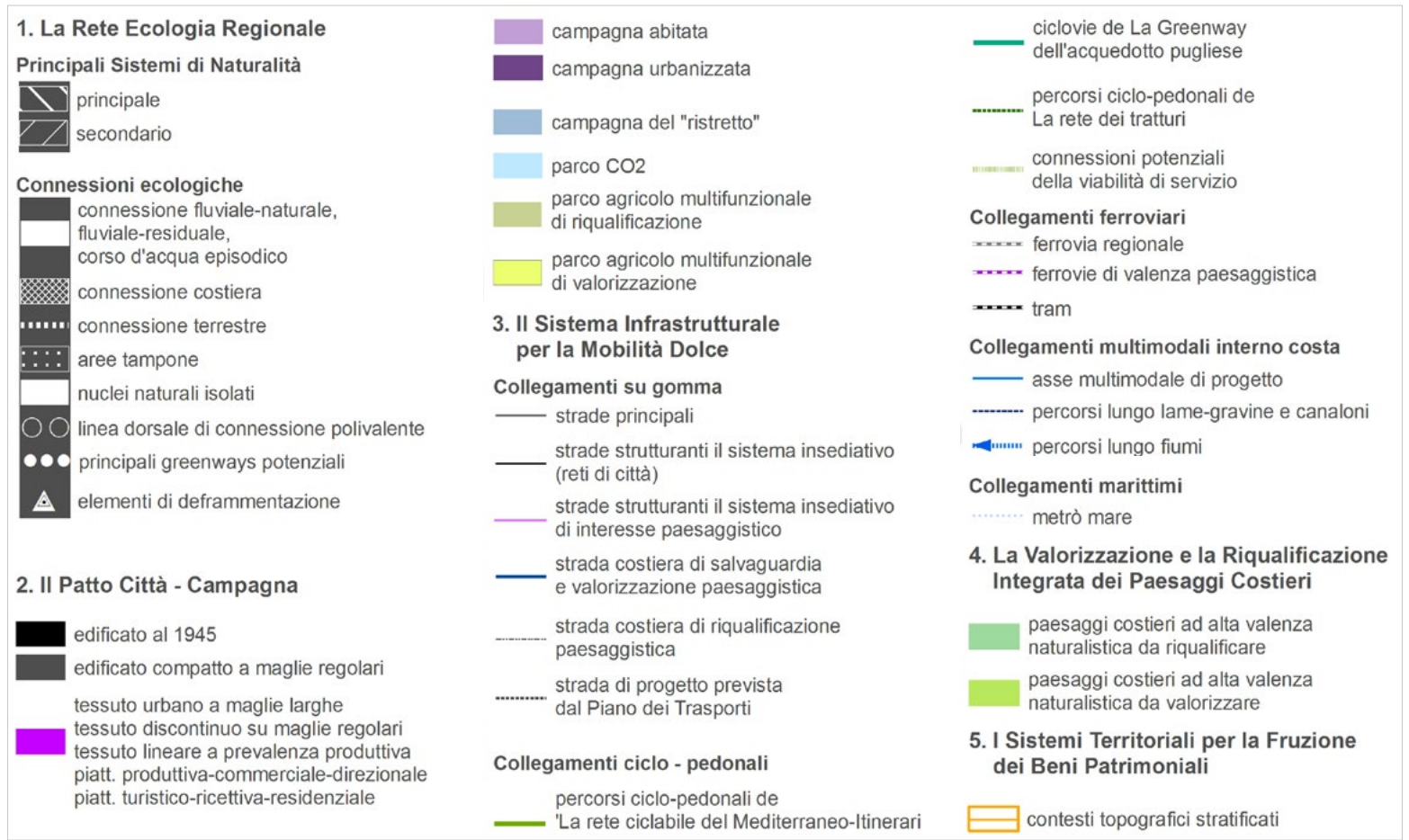
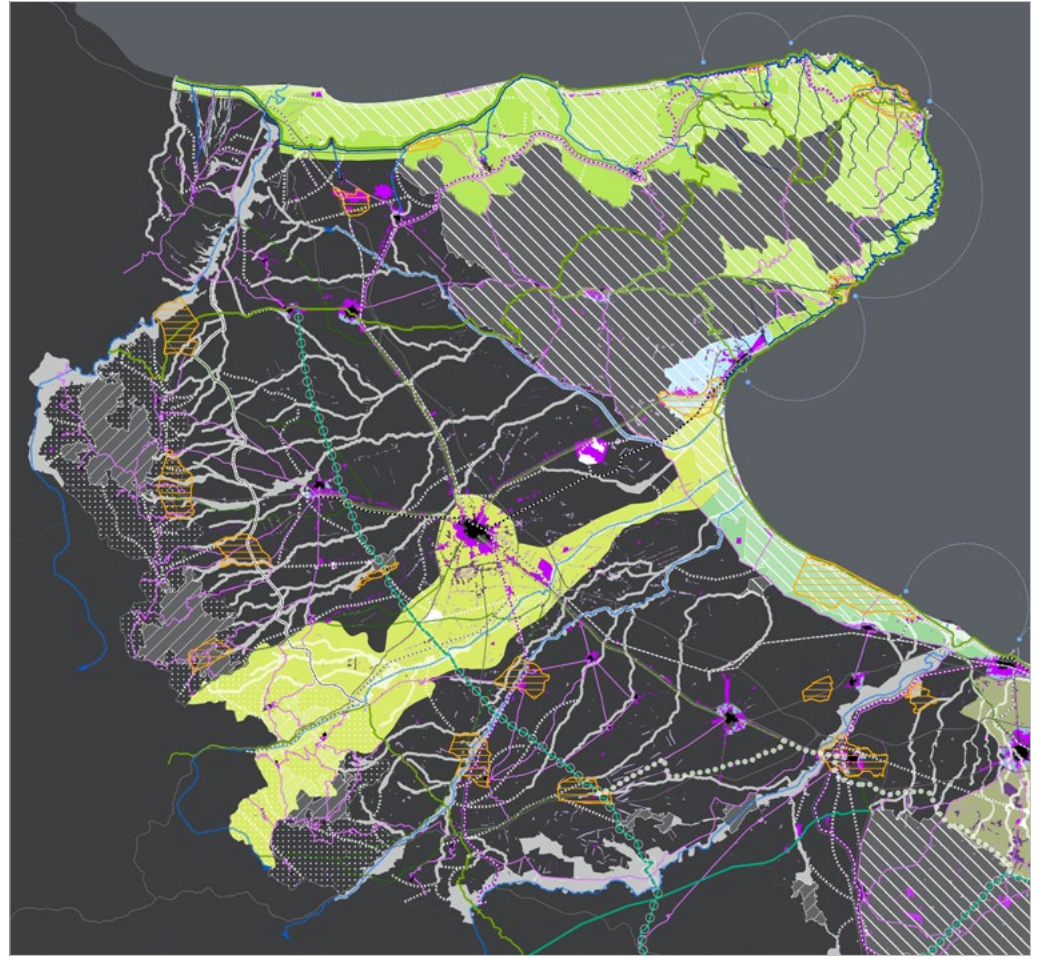


Fig. 5. Pptr della Puglia. Scenario di sintesi (stralcio Gargano, Monti Dauni, Tavoliere e Ofanto) (fonte: Regione Puglia 2015).

L'avvio del Piano regionale per la Sicilia: tra criticità territoriali e pianificazione strategica

Francesco Martinico, Paolo La Greca

La Sicilia è in forte ritardo nella redazione del Piano territoriale regionale. La recente approvazione della Legge urbanistica ha dato un nuovo impulso al difficile processo di formazione del Ptr. È perciò utile avviare una riflessione sugli aspetti problematici della pianificazione regionale, nella stagione post-pandemica e in relazione al diffondersi della pianificazione strategica e a un'ingente quantità di risorse europee e nazionali.

Introduzione

La Sicilia arriva solo due anni fa – con la Legge urbanistica 19/2020 – a definire i contenuti del Piano territoriale regionale (Ptr). La nuova norma ha colmato il vuoto legislativo della precedente legge, risalente al 1978, che conteneva solo un accenno indiretto a un “piano urbanistico regionale” senza specificarne in alcun modo i contenuti e le procedure di redazione e approvazione (La Greca 2022). Nella nuova norma il Ptr si configura come uno strumento di carattere strategico, ma anche come un primo tentativo di dare alla Regione un ruolo di soggetto attivo nell'orientare le scelte della pianificazione alla scala provinciale e soprattutto a quella comunale, l'unica realmente praticata in Sicilia.

La redazione del Piano è ancora in una fase iniziale, ma le più recenti modifiche alla Legge regionale (approvate nel febbraio 2021) ne hanno già indebolito la valenza. Tali modifiche sono, in parte, conseguenza dell'impugnazione da parte del Governo nazionale di alcuni degli articoli del testo approvato dall'Assemblea regionale, a seguito del ricorso presentato da Legambiente nel mese di ottobre 2020. In particolare, è stato eliminato dalla Legge un principio di grande rilevanza, quello che consentiva di integrare nel Ptr gli aspetti paesaggistici. Questo avrebbe consentito di risolvere i frequenti conflitti che derivano anche dalla struttura dell'amministrazione regionale, che distingue le competenze paesaggistiche (in capo all'Assessorato dei Beni culturali e dell'identità siciliana), da quelle di pianificazione e tutela (svolte dall'Assessorato del Territorio e dell'ambiente). In Sicilia, Regione a statuto

speciale, la tutela dei beni culturali e del paesaggio e l'approvazione dei piani paesaggistici è di esclusiva competenza regionale, senza alcun intervento dello Stato. A ciò si aggiunge il fatto che il dialogo tra i due assessorati non è mai stato particolarmente sviluppato. Di conseguenza, la procedura di formazione/approvazione dei piani paesaggistici ha proceduto con estrema lentezza, a partire dalle Linee guida redatte nel 1994 e approvate dall'assessorato competente nel lontano 1999. Il documento individuava 18 ambiti paesaggistici, sulla scorta di una prima analisi del patrimonio culturale e ambientale condotta utilizzando, per la prima volta nella regione, i sistemi informativi territoriali.

A rendere ancora più complessa la vicenda è stata la modalità di costruzione e attuazione del Piano paesaggistico che ha affidato alle Soprintendenze provinciali la redazione dei piani di dettaglio, sovrapponendo in tal modo i confini provinciali alla suddivisione in ambiti proposta dalle Linee guida del 1999. A partire da quella data è stata avviata la redazione dei piani per i 18 ambiti individuati, segnata però da notevoli ritardi e difficoltà in parte dovuti all'emergere di molteplici contenziosi. La situazione attuale si caratterizza ancora per la mancata approvazione di alcuni di tali strumenti, a oltre venti anni dall'uscita delle Linee guida.

Lo spirito della nuova Legge regionale 19/2020 mirava a superare queste contraddizioni, puntando a un maggior coordinamento tra la pianificazione generale e quella paesaggistica. Purtroppo ciò non è stato compreso dalla associazione ambientalista che ha preferito ricorrere all'interpretazione

semplificistica dell'ulteriore attacco alla tutela del paesaggio da parte del Governo regionale. Il Governo nazionale si è acriticamente allineato a questa posizione; di conseguenza, in Sicilia non trova applicazione l'indicazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio che, all'art 135, prevede la possibilità di redigere “piani urbanistico-territoriali con specifica considerazione dei valori paesaggistici”. La valenza del Ptr ha pertanto subito un consistente e del tutto ingiustificato ridimensionamento, venendo a mancare l'opportunità di fare convergere in un unico piano le istanze di tutela con le esigenze di razionalizzazione dell'attuale sistema insediativo e di completamento della dotazione infrastrutturale.

Un altro aspetto negativo è stata la cancellazione degli articoli che normavano le aree agricole, oggetto di una sistematica devastazione perpetrata in applicazione del famigerato art. 22 della vecchia Legge regionale 71/1978. Questa norma, più volte modificata, consente l'edificazione di capannoni industriali nelle Zone E dei piani regolatori (Longo e Martinico 2019; Pappalardo et al. 2022). Le modifiche del febbraio 2021 hanno reintrodotta tale disposizione, abrogata nella versione iniziale della legge. L'Assemblea regionale ha così resuscitato il principale ‘grimaldello’ normativo che non consente di perseguire una forma ordinata di sviluppo del territorio a fini produttivi: una ragione ulteriore per provare a stabilire, tramite il Ptr, regole sensate per l'uso del territorio agricolo, sottraendolo a prassi sovente improntate a meri interessi speculativi. Nonostante gli evidenti limiti, la Lr 19/2020 rappresenta comunque un passo importante nell'evoluzione della normativa urbanistica regionale non solo per l'introduzione di principi ormai consolidati nel dibattito urbanistico, come la riduzione del consumo di suolo, ma anche perché definisce, per la prima volta e in modo dettagliato, i contenuti del Ptr (art. 19).

Dopo l'approvazione a giugno del 2021 dell'Atto di indirizzo, nel mese di settembre del 2022 l'amministrazione regionale ha avviato la procedura per l'affidamento del servizio di redazione e assistenza tecnica all'elaborazione del Piano territoriale regionale.

I piani territoriali in Sicilia: una storia infinita

La comprensione delle recenti vicende della pianificazione territoriale regionale richiede tuttavia un ulteriore accenno ai fatti

che hanno preceduto la situazione attuale. La storia della pianificazione regionale in Sicilia si caratterizza per una sequenza di tentativi, mai giunti a termine, di definire un assetto più equilibrato per un territorio di estrema complessità, le cui contraddizioni si stanno ulteriormente accentuando anche in conseguenza dei recentissimi eventi pandemici, ma ancora di più a seguito della crescente polarizzazione tra la “polpa e l’osso” (Rossi Doria 2005) del sistema insediativo regionale.

La Sicilia è la Regione più grande d’Italia e l’unica a comprendere tre città metropolitane, nelle quali si concentra il 46,6 % della popolazione (dati 2021). I punti critici oggi presenti nella struttura insediativa sono, per la maggior parte, gli stessi evidenziati dai vari tentativi di redazione di piani effettuati a partire dalla seconda metà del ‘900. Le forti differenze tra le zone costiere e le aree interne costituiscono un elemento di criticità che si sta accentuando a seguito della crisi demografica: un fenomeno del tutto nuovo nella regione, che assume dimensioni sempre più consistenti in linea con la tendenza nazionale (Cassatella 2021). Le recenti previsioni pubblicate dall’Istat indicano, al 2031, una popolazione di 4,56 milioni (scenario mediano) rispetto agli attuali 4,81, con una riduzione superiore al 5%, in soli nove anni. La pianificazione regionale in Sicilia in realtà

si è sempre concentrata quasi esclusivamente sugli aspetti economici, con la produzione di diversi documenti redatti a partire dal 1948, alcuni dei quali comprendevano capitoli che affrontavano gli aspetti territoriali. In particolare, il Programma di sviluppo economico 1966-1977, noto come ‘Piano Grimaldi’, conteneva un capitolo relativo all’assetto territoriale regionale; in esso si accennava a un’ipotesi di rilancio delle aree interne a partire da un fascio infrastrutturale e insediativo che attraversava l’isola nella sua porzione meridionale, parallelamente al canale di Sicilia (Martinico 2017). Ma altri studi in quegli anni avevano affrontato l’argomento, come per esempio il corposo documento redatto su commissione di Unioncamere e affidato a Urbani e Doglio (1964) (Fig. 1).

All’inizio degli anni 2000 si assiste a un tentativo di riavviare la pianificazione regionale sulla scorta degli stimoli provenienti da alcuni dirigenti dell’assessorato preposto al territorio. Questa fase ha prodotto diversi studi analitici, redatti mediante convenzioni stipulate con diversi atenei che hanno visto anche il coinvolgimento di docenti e ricercatori non siciliani, tra i quali Roberto Gambino e Giuseppe Dematteis. Il tentativo è però rimasto confinato alla componente analitica senza ulteriori sviluppi, a ulteriore testimonianza dello scarso interesse per l’argomento da parte della classe politica regionale.

L’ultimo Governo regionale, eletto nel 2018 (lo stesso che è riuscito a portare a termine l’approvazione della Lr 19/2020), seppure con i limiti già evidenziati, ha avviato le procedure per la redazione del Ptr. Anche in questo caso, si è ricorso alla collaborazione con gli atenei siciliani mediante la stipula di convenzioni di ricerca, relative alla fase iniziale del processo.¹

Nel giugno del 2021 è stato approvato dalla Giunta regionale l’Atto di indirizzo che costituisce il primo passo previsto dalla norma; si tratta di un documento che individua in forma sintetica le principali criticità del territorio regionale e fornisce un insieme di indicazioni mirate al loro superamento. L’Atto di indirizzo contiene una parte a contenuto strategico, articolata attraverso dieci “sfide” per la regione, riguardanti: la collocazione geopolitica, la sicurezza territoriale, la dimensione multi-urbana, le opportunità imprenditoriali, le infrastrutture di trasporto, la produzione industriale, la transizione ecologica, il patrimonio culturale e, infine, l’innovazione gestionale e le forme di incentivazione allo sviluppo. I dieci punti sono trattati sinteticamente, individuando le opportunità connesse alla ricchezza di risorse territoriali (Fig. 2), ma anche i principali nodi critici su cui sarà indispensabile concentrare le indicazioni del Ptr.

Il terzo capitolo del documento entra nel merito dei contenuti definiti dalla Legge regionale (art. 19), specificando i principali elementi prescrittivi da introdurre nel piano, con lo scopo di fornire indicazioni puntuali e non generiche. In termini generali, si insiste sulla necessità di trovare una coerenza tra la pletora di piani e programmi, molto spesso privi di coerenza, che si sono accumulati negli oltre settant’anni trascorsi dall’istituzione della Regione a statuto speciale. Altre indicazioni più specifiche riguardano le disposizioni che il piano dovrà fornire per la redazione degli strumenti urbanistici comunali, da sempre caratterizzati da una esagerata tendenza al sovradimensionamento e il cui aggiornamento avviene con estrema lentezza (Trombino 2018, 2022). Tali indicazioni rappresentano un punto qualificante dell’Atto di indirizzo, in quanto dovrebbero incidere sulla capacità di tradurre le affermazioni di principio introdotte dalla nuova norma siciliana (in particolare il contenimento del consumo di suolo e la forte accentuazione del ruolo della rigenerazione urbana), provando ad avviare una concreta e sostanziale limitazione dell’autonomia decisionale delle amministrazioni comunali in

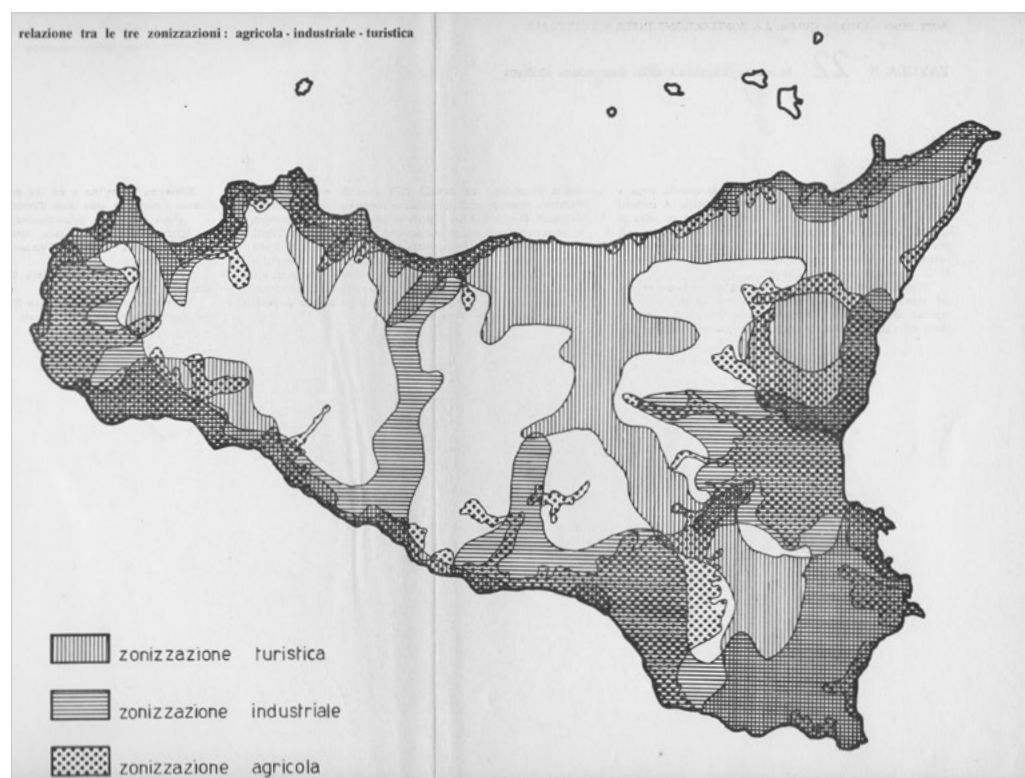


Fig. 1. La relazione tra le tre zonizzazioni nello studio per la Programmazione delle infrastrutture commissionato da Unioncamere (fonte: Urbani e Doglio 1964).

relazione al dimensionamento dei piani.

L'Atto di indirizzo è stato redatto anche con l'intenzione di evitare il rischio di ripetere gli errori del passato, come la riproposizione dell'ennesimo quadro analitico più o meno approfondito ma sostanzialmente privo di indicazioni precise e coerenti. Gli elementi di criticità che emergono con sempre più evidenza nelle dinamiche territoriali, anche a una prima e superficiale osservazione, dovrebbero spingere verso azioni che rimettano il territorio al centro di scelte che fortemente orientino i futuri investimenti. Gli aspetti che appaiono particolarmente urgenti sono la polarizzazione della crisi demografica, che sta accentuando la storica differenza tra la costa e le aree interne, e l'irrisolta crisi da congestione insediativa delle tre città metropolitane, assieme agli emergenti problemi ambientali legati al cambiamento climatico.

Il piano regionale dovrebbe quindi fornire chiari e puntuali elementi di indirizzo, ad esempio per provare a tradurre le ancora generiche indicazioni del PNRR in scelte che possano contribuire ad arginare la crisi in atto, non limitandosi a ribadire indicazioni di principio solitamente condivise in misura direttamente proporzionale alla loro genericità.

È auspicabile che il prossimo governo regionale sia in grado di interpretare al meglio le indicazioni dell'Atto di indirizzo nella redazione del piano siciliano. Si dovrà pertanto provare a percorrere una strada in controtendenza rispetto alla prevalente, se non esclusiva, costruzione di strategie di ampio respiro che però non osano più affrontare la dimensione conformativa. Questa indicazione, uno dei principali elementi che emergono dal contributo del gruppo di ricerca delle Università di Catania e Palermo, non è certo un auspicio verso un ritorno a una visione gerarchica della pianificazione, ma piuttosto una indicazione verso la messa a punto di nuove forme di dialogo tra le istituzioni ai diversi livelli.

È una sfida difficile: richiede un cambio di atteggiamento rispetto all'approccio ancora dominante in molti dei piani regionali italiani, che solitamente non va mai oltre la verifica di conformità agli apparati normativi. Si tratta quindi di un punto centrale che dovrà essere affrontato dai decisori politici e che richiede, in primo luogo, la ricostruzione di un apparato tecnico regionale paralizzato da procedure sempre più farraginose e che presenta delle carenze di organico ormai insostenibili.

Il 'fiorire' della pianificazione strategica

A fronte della sostanziale stagnazione del processo di costruzione del Ptr, che procede con estrema lentezza da oltre quarant'anni, anche in Sicilia si assiste al fiorire di documenti strategici, spesso oggetto di un rilevante impatto mediatico ma che ripropongono (piuttosto stancamente) visioni stereotipate, senza quasi mai riuscire a cogliere i punti critici dei processi decisionali. Probabilmente questa è la strada vincente per incidere sui problemi ormai cristallizzati del territorio siciliano; tuttavia, per ottenere tale risultato, è necessario far evolvere questi strumenti in modo sostanziale.

L'ormai lunga stagione della pianificazione strategica ha visto anche la Sicilia interessata da molteplici iniziative, a scale differenti e comprendenti i piani strategici delle città maggiori, le provincie o i comprensori sub-provinciali. Tali iniziative hanno prodotto svariati documenti, molti dei quali già da tempo avvolti nell'oblio e assai raramente caratterizzati da una visione territoriale.

In generale, la procedura per la redazione di questi piani segue un percorso che prende avvio dalla disponibilità di una fonte di finanziamento (generosamente erogata da diversi soggetti istituzionali) che consente di attivare, mediante procedure di evidenza pubblica, la selezione di una società di consulenza a

cui è aggiudicata la fornitura del servizio.

Per esempio, la Provincia di Siracusa ha avviato negli anni 2000 la costruzione di un Piano strategico con finanziamenti regionali, articolato in tre sub-ambiti, affidandone la redazione a note società di consulenza.² Il compito di coordinare i piani relativi ai sub-ambiti è stato oggetto di un Protocollo di intesa con la Camera di commercio, ed è stato assegnato a un Comitato tecnico scientifico presieduto da Carlo Trigilia. Questa iniziativa ha consentito una embrionale forma di coordinamento con il Piano territoriale provinciale; pur non avendo prodotto ricadute di lungo termine, potrebbe costituire un punto di partenza per formalizzare normativamente tale approccio.

D'altra parte, l'assenza di piani strategici attivati 'dal basso', attraverso l'iniziativa di forze sociali e imprenditoriali, può considerarsi un primo indizio della fragilità delle società locali nelle aree in ritardo di sviluppo. Una condizione che dovrebbe fare riflettere sull'inopportunità di riproporre acriticamente nel Mezzogiorno procedure che fanno 'calare dall'alto' piani che rischiano di rimanere sofisticati elenchi di buone intenzioni.

Provare a tracciare un bilancio anche sintetico di queste iniziative è una operazione non facile, e probabilmente non particolarmente significativa. Un filo comune alla maggior parte di questi documenti è la minima attenzione

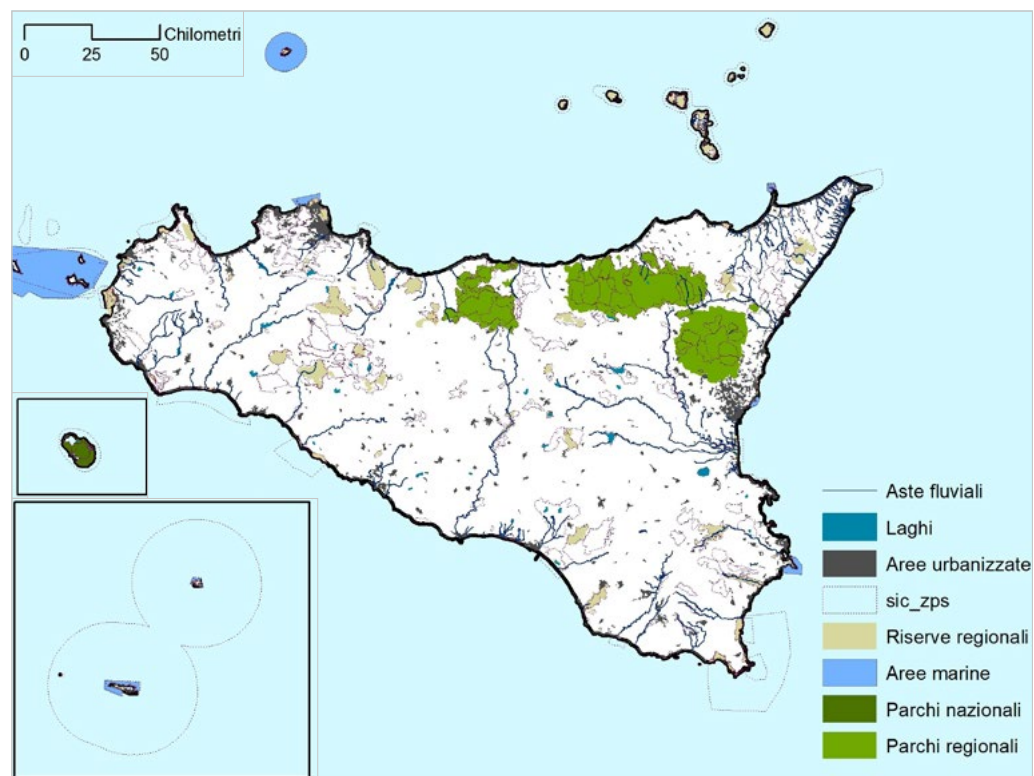


Fig. 2. Il sistema delle aree protette in Sicilia (fonte: elaborazione degli autori su dati del Sistema informativo territoriale regionale, Regione Sicilia).

agli aspetti territoriali; un elemento che è certamente correlato alla natura dei soggetti incaricati della redazione, molto spesso primarie società di consulenza che si caratterizzano per una impostazione metodologica marginalmente orientata ai contenuti delle scienze territoriali. Sono ormai lontani nel tempo gli stimolanti dibattiti sulla necessità di integrare le competenze di economisti e urbanisti nella pianificazione di area vasta (Nucifora 2021).

A titolo di esempio, si può fare riferimento a diverse recenti iniziative di piani e/o documenti a contenuto strategico riferiti a diverse scale geografiche, alcune delle quali hanno ricevuto un'ampia copertura mediatica e che prevedono sempre il coinvolgimento di forze imprenditoriali e rappresentanti istituzionali. Queste iniziative si basano su metodologie consolidate, che solitamente producono corposi rapporti in cui vengono forniti utili quadri conoscitivi di carattere generale. Le indicazioni strategiche che emergono da tali documenti sono tuttavia quasi sempre piuttosto generiche, limitandosi a riproporre indicazioni che potrebbero applicarsi a un ampio numero di contesti territoriali. Per quanto riguarda gli aspetti infrastrutturali, si insiste sulla riproposizione di opere comprese da decenni nei programmi degli enti preposti ma la cui realizzazione è costantemente rinviata. Anche alla scala di maggior dettaglio, si propongono indicazioni più specifiche che tuttavia molto spesso riprendono proposte circolanti da tempo nei dibattiti locali, senza evidenziare gli elementi di criticità che ne hanno impedito l'attuazione. Nel caso della Sicilia, è tipico indicare obiettivi come la destagionalizzazione dei flussi turistici, il potenziamento dell'agricoltura o il completamento dell'anello autostradale costiero e l'ammodernamento della rete ferroviaria.

Basterebbe ricorrere, anche in forma sommaria, alla memoria del passato per scoprire che molte di queste iniziative sono state riproposte, con i dovuti aggiustamenti, già a partire dai documenti di pianificazione degli anni '60 senza mai pervenire a grandi risultati. La mancanza di questa capacità di riflettere sul passato rischia di incentivare una sorta di 'coazione a ripetere' che sembra caratterizzare l'utilizzazione della pianificazione strategica nei territori in crisi.

Evidentemente il problema non è relativo alle competenze dei soggetti imprenditoriali (certamente qualificati) che si aggiudicano la fornitura dei servizi, ma a una richiesta mal posta dalle istituzioni che richiedono un servizio che non affronta le vere criticità di territori a sviluppo marginale come appunto la Sicilia.

Verso nuove prospettive?

Queste brevi considerazioni non intendono arrivare a concludere che la pianificazione strategica sia un esercizio inutile. Si auspica invece un cambio di paradigma nella formulazione del mandato da conferire agli esperti per fare in modo che tali strumenti siano impostati su basi del tutto differenti, e orientati a una più fruttuosa integrazione con la componente territoriale dei piani regionali e di area vasta. È in questa prospettiva che dovrà muoversi il Ptr, puntando con decisione sul ruolo di coordinamento tra le molteplici iniziative di costruzione di piani strategici già concluse o in programma. In tal modo si potranno maggiormente chiarire i ruoli degli attori che incidono sulle scelte connotate da ricadute rilevanti sull'assetto insediativo regionale, rafforzando la capacità del piano di fornire indicazioni chiare, selettive e attuabili per tali scelte localizzative. Ed è in questa direzione che bisognerà agire con decisione sulla ridefinizione del ruolo della pianificazione strategica.

Il punto critico è però sempre quello della attuazione delle proposte; una fase che richiede un insieme di competenze che sono solo marginalmente presenti nelle pubbliche amministrazioni siciliane e più in generale in quelle del Mezzogiorno. Per esempio, l'iniziativa delle cosiddette *Hydrogen Valleys*, non ha trovato alcun riscontro in Sicilia. La Regione non ha infatti presentato alcuna proposta in risposta al bando nazionale ad essa dedicato. Evidentemente il problema centrale è comprendere come riformare nel profondo l'amministrazione pubblica per renderla efficace nel perseguire le molteplici opportunità che si stanno aprendo in conseguenza degli eventi recenti. In tal senso la pianificazione strategica può essere di ausilio poiché può contribuire, per esempio, alla definizione delle modalità più evolute di attivazione di coalizioni tra portatori di interessi e decisori, superando le attuali procedure di impostazione *command and control*, rivelatesi da tempo del tutto inefficienti per superare le condizioni di regioni a sviluppo marginale.

In sostanza, sarebbe più utile utilizzare le competenze di società di consulenza che operano nel mondo del *management* per contribuire al ridisegno delle strutture della pubblica amministrazione, riservando le indicazioni di indirizzo ai decisori politici, con il supporto dei conoscitori dei sistemi insediativi. L'auspicio è quindi quello di un 'moderato ritorno al passato' teso a integrare competenze.

Il Ptr dovrebbe tornare a concentrarsi sulle proposte di razionalizzazione dei sistemi insediativi e di messa a sistema delle molteplici e contrastanti esigenze di tutela dell'ambiente e di riduzione dei rischi da cambiamento climatico, trovando le opportune sinergie con una nuova generazione di piani strategici prevalentemente orientati alla attuazione e alla gestione delle scelte. ■

Note

1 Sono state stipulate delle convenzioni con i quattro Atenei siciliani. Le convenzioni con le Università di Catania (responsabile Paolo La Greca) e Palermo (responsabile Maurizio Carta) hanno riguardato i contenuti urbanistici e territoriali.

2 I piani sono stati redatti da Lattanzio e Associati e da due Rti che comprendevano Nomisma ed Eures Group, Politecnica e Creta.

Riferimenti

Cassatella C. (a cura di) (2021), *Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher, Roma-Milano.

La Greca P. (2022), "Il processo di formazione della nuova legge per il Governo del territorio in Sicilia", in V. Todaro, A. Giampino (a cura di), *Post-pandemic cities. Le sfide dell'urbanistica dopo l'emergenza Sicilia*, Urbanistica Dossier online, no. 25, p. 316-320.

Longo A., Martinico F. (2019), "Tutela degli spazi rurali e normativa urbanistica. Riflessioni sugli usi edificatori dei suoli agricoli", *Documenti Geografici*, no. 2, p. 87-100.

Martinico F. (2017), "I paesaggi della riforma agraria nei piani di area vasta in Sicilia", in G. Bonini, F.C. Nigrelli (a cura di), *I paesaggi della riforma agraria. Storia, pianificazione e gestione*, Edizioni Istituto Alcide Cervi, Gattatico (RE), p. 175-190.

Nucifora M. (2021), *Il coordinamento impossibile. Tecnorazia, amministrazione pubblica e regionalismo nell'intervento per lo sviluppo del Mezzogiorno (1943-2013)*, Franco Angeli, Milano.

Pappalardo V., Antonuccio C., Martinico F. (2022, in corso di stampa), "Sull'uso efficiente del suolo nei paesaggi industriali della Sicilia: approcci metodologici, criticità interpretative e riflessioni per la pianificazione strategica", in AA.VV., *Dare valore ai valori in urbanistica - Worthing values for urban planning*, XXIV Conferenza Siu, Brescia 23-24 giugno, Planum Publisher, Roma-Milano.

Rossi Doria M. (2005), *La polpa e l'osso: scritti su agricoltura, risorse naturali e ambiente*, L'Anca del Mediterraneo, Napoli.

Trombino G. (2018), "La pianificazione urbanistica comunale", in I. Vinci, P. La Greca (a cura di), *Sicilia. Rapporto sul Territorio 2018*, Urbanistica Dossier, no. 16, p. 49-52.

Trombino G. (a cura di) (2022), *Paradigmi Siciliani. Rapporto sullo stato della pianificazione urbanistica comunale in Sicilia*, INU Edizioni, Roma.

Urbani L., Doglio C. (1964), *Programmazione e infrastrutture (Quadro territoriale dello sviluppo in Sicilia)*, Salvatore Sciascia Editore, Caltanissetta-Roma.

Il Governo del territorio dopo i recenti fallimenti di Stato e mercato

Sandro Fabbro

Un piano regionale di governo del territorio deve essere capace di: costruire condivisione intorno a una base di conoscenze; costruire visioni a lungo termine che guidino l'intero processo implementativo; indirizzare un 'patto' tra città ed ecosistemi con apposite strategie 'ecopolitane'; imporre limitazioni negli usi dei suoli; tradursi in azioni concrete per rigenerare e adattare i vecchi sistemi insediativi ed infrastrutturali a nuove sfide.

Introduzione

Concetto di uso piuttosto frequente tra gli addetti al settore fin dal secondo dopoguerra, il "Governo del territorio" (d'ora in poi Gdt) entra formalmente nella Costituzione italiana nel 2001. Inteso, prima di tale data, come "Urbanistica", dopo il 2001 viene interpretato, nell'ambito dell'azione pubblica, come una materia di competenza essenzialmente regionale e locale. Lo Stato non sembra curarsene più di tanto tant'è che rinuncia, come è noto, ad esercitare le sue stesse competenze di legislazione di principi e di inquadramento. Il Gdt, in altre parole, nel corso degli ultimi vent'anni, ha faticato a diventare un *corpus* autonomo di teorie e di pratiche dell'azione pubblica *tout court* ed è stato ridotto a una forma secondaria, se non marginale, del governo politico sub-statale.

Ma può essere ancora così? Il mondo è di nuovo in preda a sconvolgimenti di rilevanza storica e di dimensione planetaria. Prima le crisi finanziarie, poi la pandemia, ora la guerra. E, su tutto, domina la minaccia devastante del riscaldamento climatico. In questo scenario, i confini degli stati non servono a fermare rischi e minacce che una globalizzazione spinta dai mercati ha provocato, quanto meno come suoi effetti collaterali. L'instabilità globale connoterà profondamente i prossimi anni e l'unica certezza è che né gli stati né i mercati, da soli, ci salveranno dal disastro climatico. In altri termini, né la globalizzazione (almeno nella sua attuale versione di allargamento del mercato più che dei diritti umani), né lo stato nazionale sembrano poterci offrire prospettive convincenti ed efficaci. È il "rischio" – permanente e globale – già preconizzato da Ulrich Beck (1992) e rispetto al quale la risposta non può

stare nella riproposizione del mondo andato in macerie, ma semmai in una transizione ecologica ed energetica che sia, al contempo, anche propositiva di nuovi valori e di una nuova politica, o, per dirla con Morin (2020, 2022), di un'"ecopolitica". O è così, appunto, o la guerra di tutti contro tutti (e non solo in senso metaforico) rischia di prevalere.

Quindi, poiché il disastro climatico riduce drasticamente la capacità di riproduzione di quegli stessi 'servizi ecosistemici' su cui sinora si è poggiata, quasi inconsapevolmente, anche la vita nel territorio, l'azione per difendere ed allargare quei servizi diventa tema centrale, in generale e del Gdt in particolare. La domanda è allora: dove esercitare tale azione se non nello spazio regionale antropizzato operando su quei complessi habitat ecosistemici da cui dipende, direttamente o indirettamente, la vita stessa di città e comunità territoriali?

Sul piano pratico, proprio in risposta ai recenti fallimenti di Stato e mercato, la dimensione regionale riemerge dunque come inevitabile e anche desiderabile (Rifkin 2019). Il Gdt regionale può riconquistare, pertanto, una sua autonomia centralità proprio nel costruire la mediazione necessaria – anche sul piano spaziale – tra due spinte contrapposte (quelle, appunto, dello Stato e del mercato) dimostratesi, in ultima analisi, inefficaci se non distruttive rispetto alle sfide che dobbiamo affrontare. Un nuovo 'patto' tra città – e, più in generale, habitat antropizzati – ed ecosistemi dovrà essere riconosciuto e 'stipulato' nel contesto di spazi regionali che siano capaci di ricomprendere e alleare la prima con i secondi (Fabbro 2021a).

Di seguito non svilupperemo quello del Gdt come tema operativo di riforma politica (né,

tantomeno, come tema di legislazione statale per quanto, nella situazione italiana, del tutto indispensabile). Quella che ci interessa è, piuttosto, una iniziale riflessione teorica sui contenuti del Gdt come ambito di azione pubblica, appropriato a una ricostruzione ecopolitica dei territori regionali e capace di fronteggiare i molteplici (e sempre più imprevedibili) shock ambientali e sociali che ci perseguitano anche localmente pur avendo spesso origini molto lontane.

Il Governo del territorio nell'ordinamento italiano

Il Gdt ha, in Italia, la sua matrice costituzionale nel Titolo V della Costituzione così come novellata con la riforma costituzionale del 2001. L'articolo 117, comma 3, inserisce, tra le materie di competenza concorrente o ripartita tra Stato e regioni, il Gdt a sostituzione dell'"Urbanistica" del vecchio testo dell'articolo 117. Autorevole dottrina ha ritenuto che "con la nuova denominazione della materia si è voluto solo chiarire che la stessa investe l'intero territorio e non solo la parte occupata da costruzioni, ma non si è affatto inteso accogliere una nozione contenutisticamente più ampia, come pure la nuova espressione potrebbe far pensare se isolatamente considerata" (Stella Richter 2002). Per alcuni ci sarebbe quindi equivalenza tra urbanistica e Gdt (Salvia e Teresi 2002), mentre altri sostengono che il Gdt comprenderebbe ma non si esaurirebbe nell'urbanistica (Amorosino 2003). Secondo altri ancora, il legislatore costituzionale ha voluto invece, con tale espressione, indicare una nuova materia diversa da urbanistica e edilizia, trasferendo quest'ultima alla competenza esclusiva delle Regioni, ma solo con riguardo all'assetto delle città, mentre con il Gdt si farebbe riferimento al territorio nella sua globalità (Cerulli Irelli 2003).

Indipendentemente dalle diverse interpretazioni, sembra però di poter affermare che vi è continuità tra urbanistica e Gdt e che, se il secondo incorpora la prima rappresentandone una sorta di evoluzione, la prima non scompare di certo ma ne rappresenta la matrice generativa. Possiamo poi discutere cosa si intenda per territorio, ma, certamente, questo non è (solo) la città o l'area urbana, né (solo) l'attività edilizia, neppure (solo) il paesaggio, né tantomeno (solo) la campagna (più o meno urbanizzata). Il Gdt, in senso lato, è un sistema di ordinamento politico dello spazio (Faludi 2018) o, meglio ancora, è "il processo decisionale col quale il potere politico assegna i diritti d'uso e di trasformazione del

suolo [...] servendosi della pianificazione spaziale come strumento tecnico”, dove per pianificazione spaziale si intende “il sapere tecnico che elabora gli strumenti sostantivi e procedurali di configurazione dello spazio: modelli insediativi, piani, parametri e regole d’uso del suolo; progetti” (Gaeta, Rivolin e Mazza 2018: XIX; Mazza 2005).

Le definizioni qui richiamate non risolvono ma anzi enfatizzano la necessità di precisare i contenuti essenziali del Gdt, soprattutto in una fase storica di forte discontinuità come l’attuale, dove la ‘transizione ecologica’ non è più solo un’opzione culturale ma, con il Green New Deal, la Next Generation Eu e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, è anche obiettivo e criterio delle politiche europee e nazionali e, per forza di cose, implica una particolare focalizzazione delle programmazioni e delle politiche pubbliche sulla dimensione territoriale.

Cosa è, allora, e come agisce il Gdt? Per governo, lo sappiamo tutti, si può intendere metaforicamente l’attività di condurre una imbarcazione in mare aperto per cui, quanto più le acque sono agitate e la costa di difficile approdo, tanto più il governo sarà problematico. Fuor di metafora, per governo si intende comunemente l’esercizio del potere politico da parte dello Stato. Ma su cosa? E cos’è il ‘territorio’ per lo Stato? Lo stato moderno concepisce il territorio come ambito di esercizio del suo potere e di garanzia di sicurezza per i suoi cittadini contro le minacce che provengono dall’esterno dei suoi confini. Nella sua versione ‘vestfaliana’ poi, il territorio (fatto di tante scatole cinesi ordinate gerarchicamente) diventa il luogo dell’ordinamento amministrativo dello Stato. L’Illuminismo, dal punto di vista etico-politico, segna un discrimine netto tra comunità territoriali e civilizzazione universale. Da Kant in poi, infatti, l’essere cittadini universali (e non di una specifica città, paese, nazione) sarà considerata una prospettiva indiscutibilmente positiva, mentre le altre prospettive più ‘locali’ (non solo l’appartenere a una ‘nazione’ ma anche a una città o a un Paese) saranno tutte assimilate nello stesso calderone retro-topico. Nella migliore delle ipotesi, vernacolare, nella peggiore, nazionalista (e, quindi, da abbandonare per ragioni etiche o culturali), comunque da usare come mezzo per altri fini (degli stati, dei mercati) ma non certo come fine in sé. Il Gdt, invece, sembra riconoscere al territorio, in quanto meritevole di un suo proprio e specifico ‘governo’, una sua autentica soggettività ed il valore di un fine in sé dell’azione pubblica.

Il territorio ritorna. Sotto forma di ‘tragedia’?

Oggi, il territorio di una regione non è esattamente quel “pascolo di proprietà comune” del noto saggio dell’ecologo Garrett Hardin (1968) dedicato alla “tragedia dei beni comuni”, e il problema dello sfruttamento delle risorse di base non può essere ricondotto direttamente alla crescita della popolazione (oggi, semmai, in decrescita in molte zone del pianeta e anche in tutta Italia), quanto semmai alla crescita economica *tout court*. Al contempo, però, un territorio regionale è necessariamente interessato anche da – più o meno vaste – superfici che forniscono servizi ecosistemici (Poli 2020). Tali superfici non sono riferibili a beni comuni in senso stretto, includendo anche proprietà private come i terreni agricoli, demani pubblici come fiumi e laghi e, certamente, anche proprietà comuni come boschi e pascoli. Tuttavia, date le risorse e le prestazioni di base che esse assicurano (controllo del flusso dell’acqua sulla terra, cibo, cattura di CO₂, sicurezza idrogeologica, mitigazione del calore estivo, ecc.), tali superfici sono nel loro complesso funzionalmente molto vicine ai beni comuni.

Forse allora oggi dovremmo parlare di ‘tragedia del territorio’ per riferirci al fatto che un uso ed un consumo sbagliato dei servizi ecosistemici di una regione può portare al degrado dell’intero territorio (comprese le città), come nel caso del pascolo comune di Hardin. Si potrebbe addirittura estendere il concetto e parlare di ‘tragedia del Gdt’ per riferirci alla incapacità della politica attuale di governare quell’uso e quel consumo quando, per esempio, il suolo continua ad essere oggetto di varie forme di urbanizzazione (è una istituzione pubblica come l’Ispra a certificarlo annualmente), molte di queste, ormai, neppure utili alla società ma solo alla riproduzione del consenso politico in quanto tale. Come spiegare, altrimenti, la crescita del consumo di suolo in presenza di popolazione decrescente, se non con l’incapacità di vedere e indicare, all’uso sociale, alternative più sostenibili come la rigenerazione del già costruito? E questo quando l’acqua viene dispersa o dissipata (l’abbiamo constatato negli scorsi mesi estivi); quando la biodiversità viene ridotta dalla scomparsa di boschi a causa degli incendi e dalla copertura artificiale dei suoli; quando l’energia non viene risparmiata e, se viene prodotta localmente, non è per rendere più autonomi i sistemi locali ma per generare profitti e redite di posizione per le grandi società che controllano il mercato e, indirettamente,

anche lo sviluppo e la forma del territorio (*in primis* quelle società che producono e distribuiscono i combustibili fossili).

In tutti i casi citati, si ha la ‘tragedia’ per la quale Hardin sostiene non vi siano soluzioni tecnico-economiche. Peraltro, l’autore non crede neppure nella buona coscienza individuale né nella responsabilizzazione di cittadini e imprese. Crede solo nel potere dello Stato: regole generali fissate dalle leggi e, se necessario, anche coercitive! Peccato che trascuri un fatto: gli stati hanno loro specifiche giurisdizioni e fuori dai loro confini non possono nulla. La stessa cosa vale, ovviamente, al contrario: patti stipulati a livello internazionale possono non trovare applicazione nei singoli stati. E questo è un bel guaio quando il problema da trattare non ha confini come, per esempio, il riscaldamento globale. Ecco, di nuovo, lo speculare fallimento dei sovranismi come dei globalismi. I primi non vanno oltre i loro confini; i secondi non riescono a incidere dentro le giurisdizioni statali.

Elinor Ostrom, premio Nobel per l’Economia nel 2009, avanza un’altra prospettiva che può aiutare a uscire dallo stretto e contraddittorio percorso in cui ci mette Hardin: quella dell’autogestione cooperativa delle risorse comuni (Forsyth and Johnson 2014). La soluzione comunitaria è più difficile di quella statale: implica diverse condizioni tra cui un adeguato livello di conoscenza dei problemi da parte delle persone; una certa fiducia reciproca; una capacità di comunicazione e di autorganizzazione tra i membri della comunità. Comunque, prevede il riconoscimento del diritto a organizzarsi senza l’interferenza generata direttamente o indirettamente dallo Stato. È ciò che, oggi, comunità energetiche e comunità *green* dovrebbero essere qualora venissero svincolate dalla indiretta e negativa influenza, sulle leggi dello Stato, delle grandi società (statali o multinazionali) che monopolizzano risorse fondamentali come, appunto, l’energia. Seguendo la prospettiva della Ostrom, quindi, la gestione dei servizi ecosistemici di una regione dovrebbe essere attribuita a nuove istituzioni territoriali che non si identificano né con lo Stato né col mercato.

Tutti i territori regionali si articolano in comunità territoriali più o meno ampie. Pensiamo a come le ‘comunità di montagna’ (alpine o appenniniche) interessino vasti ambiti di gran parte delle regioni italiane. Il problema, ovviamente, si sposta sull’ardua definizione di ‘comunità territoriale’; ardua poiché si tratta di integrare assieme territorializzazioni che afferiscono a criteri diversi, spesso

ambigui e non sempre coestensivi. Si pensi a tutto il problema della definizione delle identità paesaggistiche, geografiche, linguistiche, storico-culturali ..., e a come queste identità possano convergere verso mappe simili ma anche divergere per aspetti non secondari. Trattasi di un nodo teorico importante in ogni definizione di 'area vasta'. Da questo punto di vista, la tradizione delle "Comunità montane" istituite nel 1971, sembra essere riuscita a garantire una convergenza ed una co-estensività accettabile tra i diversi criteri richiamati, intorno ad un elemento geografico e socio-economico dominante: l'indubbio minore accesso delle aree montane alle opportunità dei centri urbani di pianura. Non è per caso, infatti, che siano proprio questi enti (e i loro eredi) a farsi oggi portatori dell'esigenza della costruzione delle comunità *green* (Uncem 2021). Si tratta di capire, allora, se tali comunità territoriali, possano farsi carico anche della gestione dei servizi ecosistemici resi dai loro territori, dato che non possono produrre leggi e norme specifiche. Stanti queste condizioni, la gestione sarebbe solo 'tecnico-amministrativa' (mediante piani e norme di pianificazione) e, quindi, destinata a fallire (almeno secondo le tesi di Hardin), perché non dotata dei poteri e mezzi atti a impedire lo sfruttamento eccessivo delle risorse. La comunità da sola non pare, dunque, sufficiente.

E se fosse, allora, il più ampio 'sistema regionale' del Gdt (all'interno del quale ricade, ovviamente, la pianificazione dei più ampi servizi ecosistemici ma anche delle leggi del Gdt) a doversi fare carico di questo enorme compito?

Il sistema di Gdt di competenza delle regioni implica anche un potere legislativo, non solo di pianificazione in materia di regolazione degli usi del suolo. La regione, per il principio di sussidiarietà, può aggiungere quel potere sovraordinato (e coercitivo se serve) all'azione delle comunità territoriali senza il quale non è possibile adottare misure per una incisiva tutela dei suoli (pubblici, privati, comuni), tese a riprodurre i servizi ecosistemici. Ma siccome la legge, notoriamente, ha un valore generale e non entra nel merito delle qualità specifiche né può interpretare obiettivi di sviluppo delle singole comunità, per dare indirizzi dal basso – e cioè a partire dagli specifici interessi delle comunità territoriali 'ecosistemiche' – è necessario produrre piani territoriali (strumenti tecnico-amministrativi) attraverso processi che vedano protagonisti sia la regione (per le norme e gli indirizzi generali) sia le comunità territoriali

(per gli indirizzi e le norme attuative locali). Se questo è vero, allora il Gdt non può essere solo coercitivo (dall'alto verso il basso), ma deve essere anche collaborativo e cooperativo (tra regione e comunità territoriali). Perciò, qualora riconoscessimo ai servizi ecosistemici di matrice regionale caratteristiche generali simili a quelle dei beni comuni, ambedue le politiche sarebbero necessarie: sia quella coercitiva, *à la* Hardin, per garantire la conservazione e l'eventuale incremento delle dotazioni ecosistemiche, sia quella comunitaria e cooperativa, *à la* Ostrom, per garantire la composizione qualitativa dei beni (servizi) da gestire. Da tale prospettiva discende la necessità di una ridefinizione sia delle istituzioni pubbliche (dei loro ruoli e poteri), sia della pianificazione di area vasta. In varie sedi ho sostenuto che questo non possa essere fatto se non riproponendo tali questioni in relazione al ruolo dell'amministrazione regionale e della pianificazione nel Gdt (Fabbro 2021b). In altri termini, o la regione si appropria fino in fondo del senso che assume il Gdt nella nuova epoca della transizione ecologica ed energetica (e, di conseguenza, ridefinisce il ruolo degli enti di area vasta), o la sola operazione sull'area vasta, considerata a sé stante, diventa improponibile.

Il Gdt, in sostanza, possedendo le caratteristiche giuste per affrontare alcune delle maggiori sfide contemporanee, sembra costituire oggi l'ultima spiaggia per rimediare alla 'tragedia del territorio'. E per due principali ragioni di fondo. Anzitutto sono gli ecosistemi e le loro dinamiche anche locali – e non lo Stato centrale o il mercato – a mostrarci quanto grave sia l'emergenza del riscaldamento globale. In secondo luogo, alcune delle migliori risposte a questo genere di problemi si possono avere proprio "nei luoghi in cui il reticolo infrastrutturale (e in seconda istanza insediativo) innerva l'ecosistema, ed in particolare lo spazio rurale e seminaturale e dove la disponibilità di asset connessi agli ecosistemi, come energia, accessibilità, sistemi irrigui e di controllo delle acque, reti ecologiche ma anche capacità cognitive e competenze, si dimostrano fattori che mettono i soggetti locali in condizioni di poter reagire agli shock con maggiore rapidità, efficacia e con benefici effetti sull'ecosistema antropico più in generale" (Ombuen 2022). Certo, gli asset regionali non sono nati da problemi di cambiamento climatico e vanno riconvertiti e rigenerati per essere utili alle politiche di transizione ecologica a partire dalla loro lettura territoriale-funzionale

come "aree ecopolitane" (Fabbro 2021a). Inoltre, dato che, tradizionalmente, la pianificazione urbanistica ha riguardato principalmente l'urbano aumentando e non riducendo la dicotomia città/ecosistemi (Kraemer e Cristiano 2022), l'area ecopolitana ripropone il problema della giusta integrazione tra città ed ecosistemi, individuando, nella scala regionale, una dimensione appropriata per pianificare, con esiti meno dicotomici, servizi ecosistemici ed armature urbane.

Il Piano di Gdt come patto tra armature urbane e servizi ecosistemici

Per similitudine con le tesi, diverse tra loro, di Hardin e Ostrom, possiamo tentare un altro passo in avanti nel ragionamento tornando, da un'altra prospettiva, alla soluzione etico-politica: se si vuole essere liberi di perseguire orizzonti ambiziosi, si deve abbandonare lo stato 'infantile' della scelta irrazionale (tutti 'liberi di pascolare' nel sempre più ristretto e povero pascolo comune), per assumere la posizione consapevole, ma più difficile, della scelta razionale matura (il pascolo o il bosco vanno preservati come condizione che assicura a tutti, oltre che la sopravvivenza, anche il diritto ad aspirare ad un orizzonte migliore per ciascuno). Il dilemma, però, risolto su un piano, si sposta su un altro: quale politica scegliere? Né le leggi statali, né il mercato e neppure la cooperazione comunitaria, presi singolarmente, sembrano bastare. Probabilmente il Gdt, per affrontare queste sfide, non può ridursi ad una sola di queste strade ma implica l'operare su una più ampia tastiera che le sappia utilizzare in maniera diversificata. Chiamiamo "ecopolitica" – con riferimento alle 15 lezioni di Morin (2020) – la politica matura e adulta, che dovrebbe caratterizzare l'epoca della transizione ecologica ed energetica. In una prospettiva ecopolitica, però, ci vogliono nuove istituzioni (o istituzioni da riformare come nel caso delle province) e nuovi strumenti a tutti i livelli e, proprio alla luce di quanto fin qui sostenuto, ancor di più a quello regionale. Una prospettiva ecopolitica implica anche: visioni ecopolitiche (di valori e quindi 'metapolitiche'); strategie territoriali a lungo termine; ma pure obiettivi concreti a breve-medio termine che traguardino, nei territori nei quali si deve agire, i vari passaggi (tutti da definire, peraltro) della transizione ecologica ed energetica.

Per capire con che tipo di visione, di strategie e di obiettivi si ha a che fare, dobbiamo tuttavia chiederci anche a che tipo di beni si allude. Sicuramente, nel caso del territorio

regionale, si ha a che fare con beni pubblici come infrastrutture, aree e edifici per servizi, fiumi, laghi, lagune, ecc.; con beni comuni come boschi, prati, pascoli; con beni privati come aree agricole, aree edificate, case, ecc. Tutti questi, però, si combinano e intrecciano tra loro costruendo maglie insediative di diversa consistenza, densità, forma, qualità. Se li guardiamo nel loro insieme alla scala regionale – come, appunto, maglie fortemente intessute – è anche difficile separarli tra loro e dare a ciascuno di essi una specifica destinazione. Dobbiamo riguardarli per quello che, nel loro insieme, generano per la più estesa comunità regionale: città grandi e piccole, reti di insediamenti sparsi, zone rurali, grandi superfici agricole, valli montane, fasce costiere, reti e nodi infrastrutturali locali, nazionali, internazionali, ecc. Se questi non sono ‘beni comuni’ in senso stretto, sono, nel loro complesso, ‘patrimoni comuni’ del territorio regionale da preservare nelle loro qualità, migliorare nelle loro criticità, innovare nelle loro prestazioni. Il Gdt alla scala regionale non può non considerare questi patrimoni e i relativi beni secondo logiche interpretative di carattere sistemico e tassonomico: i sistemi ambientali di montagna e di costa; i centri dell’armatura urbana; le reti della mobilità dolce, le aree dei servizi ecosistemici, ecc. è, pertanto, in relazione a tale dimensione patrimoniale che vanno definiti visioni, scenari, strategie e, in ultima analisi, norme e specifici interventi. Il piano regionale di Gdt non può esimersi dal fare queste operazioni interpretative – ancorché incerte e discutibili –, per le quali l’unica fonte di legittimazione rimane solo il mandato politico (del ‘governo’) che viene dal territorio in quanto soggetto del governo stesso. In questa prospettiva, il piano regionale di Gdt viene a costituire la base conoscitiva e programmatica del nuovo ‘patto’ territoriale rigenerativo tra città ed ecosistemi e, quindi, tra armature urbane e servizi ecosistemici.

Conclusioni

Il piano regionale di Gdt, in quanto ‘patto tra territori’, deve essere capace di: costruire condivisione intorno ad una base di conoscenze scientifiche relative allo stato del territorio e delle sue risorse fondamentali (componente conoscitivo-educativa); costruire visioni a lungo termine capaci di guidare l’intero processo implementativo (componente visionaria); indirizzare il patto tra città ed ecosistemi con apposite strategie (componente strategica); imporre obblighi

riguardanti le limitazioni negli usi dei suoli (componente regolativo-coercitiva con esiti essenzialmente quantitativi); tradursi in azioni concrete capaci di adattare e rigenerare i vecchi sistemi insediativi ed infrastrutturali alle nuove sfide (i progetti di territorio).

Tutto ciò non può verificarsi, tuttavia, se non c’è, a monte, uno strumento legislativo capace di definire e disciplinare l’insieme di queste componenti.

Il piano di governo del territorio è, inoltre, anche ‘progetto’. Certo, per progetto solitamente si intende qualcosa di circostanziato, temporalmente e spazialmente ben definito, con propri attori, che attua il piano più generale. Con le dovute eccezioni, quindi, né lo Stato né il mercato classici dovrebbero ‘progettare’ il territorio. Il primo, perché più orientato a una regolazione basata su interessi generali e a un territorio di giurisdizioni e di confini. Il secondo, perché vede il territorio come un’externalità rispetto all’esercizio della propria azione, diretta e privata, tra gli altri attori del mercato. Negli ultimi decenni, però, forti interazioni pubblico-privato (non sempre, per la verità, efficaci e tantomeno trasparenti) hanno non poco complicato (e anche confuso) la chiara delimitazione dei rispettivi ruoli. Anche se su questo si aprirebbe una tematica che qui non possiamo sviluppare, una cosa però va detta. Dato che gli asset regionali in essere (e, in particolare, le armature urbane che conosciamo) non sono nati per far fronte alle attuali problematiche dei cambiamenti climatici e neppure per garantire la necessaria resilienza ai territori (Fabbro 2021a), lo spazio antropizzato non solo va (per quanto progressivamente) profondamente ri-pianificato nel suo insieme, ma anche attuato (e quindi progettato) pezzo a pezzo per poter essere profondamente rigenerato. ■

Riferimenti

- Amorosino S. (2003), “Il Governo del Territorio tra Stato, Regioni ed enti locali”, *Rivista giuridica dell’edilizia*, II, p. 77-90.
- Beck U. (1992), *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, London.
- Cerulli Irelli V. (2003), “Il Governo del Territorio nel nuovo assetto costituzionale”, in S. Civitarese Matteucci, E. Ferrari, P. Urbani (a cura di), *Governo del Territorio*, Atti del VI Convegno Nazionale dell’Associazione Italiana di Diritto Urbanistico, Pescara 29-30 novembre 2002, Giuffrè, Milano.
- Fabbro S. (2021a), *ECOPOLI: Visione Regione 2050*, INU Edizioni, Roma.

Fabbro S. (2021b), “Dopo la tempesta perfetta: le Aree ecopolitane e la ridefinizione delle aree vaste e dei livelli istituzionali”, *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 25-28.

Faludi A. (2018), *The Poverty of Territorialism. A Neo-Medieval View of Europe and European Planning*, Elgar, Cheltenham (UK).

Forsyth T., Johnson C. (2014), “Elinor Ostrom’s legacy: governing the commons, and the rational choice controversy”, *Development and Change*, vol. 45(5), p. 1093-1110.

Gaeta L., Rivolin U., Mazza L. (2018), *Governo del Territorio e pianificazione spaziale*, seconda edizione, CittàStudi, Torino.

Hardin G. (1968), “The Tragedy of the Commons”, *Science*, vol. 162, p. 1243-1248.

Kraemer K., Cristiano S. (2022), *Città oltre la crescita*, Castelvecchi, Roma.

Mazza L. (2005), *Spazio e cittadinanza, Politica e Governo del Territorio*, Donzelli Editore, Roma.

Morin E. (2020), *Cambiamo strada. Le 15 lezioni del Coronavirus*, Raffaello Cortina, Milano.

Morin E. (2022), *Svegliamoci!*, Mimesis, Milano.

Ombuen S. (2022), *Workshop sulla transizione ecologica*, 29 giugno 2022 [https://www.youtube.com/watch?v=G4S2YOk8F9s].

Poli D. (a cura di) (2020), *I servizi ecosistemici nella pianificazione bioregionale*, Firenze University Press, Firenze.

Rifkin J. (2019), *Un Green New Deal globale. Il crollo della civiltà dei combustibili fossili entro il 2028 e l’audace piano economico per salvare la Terra*, Mondadori, Milano.

Salvia F., Teresi F. (2002), *Diritto urbanistico*, Cedam, Padova.

Stella Richter P. (2002), *I principi del diritto urbanistico*, Giuffrè, Milano.

Uncem (2021), *La montagna e i territori green e intelligenti nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Uncem, Roma.

COMUNITÀ RESISTENTI. PARTECIPAZIONE E POLITICHE DI SVILUPPO NELLE AREE INTERNE E RURALI

a cura di Emanuela Coppola

La resistenza è un'azione tendente a impedire l'efficacia di un'azione contraria che per le aree interne si concretizza nell'evidenza dell'abbandono. Resistere equivale ad opporsi all'abbandono. Il termine resistenza, come quello più noto e oggi abusato di resilienza, è mutuato dall'ecologia per la quale le comunità umane, intese come uno dei tanti ecosistemi naturali, sono sottoposte alle sue stesse leggi per le quali la resistenza esprime la capacità delle variabili del sistema di opporsi a cambiamenti conseguenti ad una perturbazione (Pimm 1984). Il termine resistenza si lega quindi a quello di comunità urbana che, in una visione non solo ecosistemica, rappresenta il sistema fondamentale in grado di contrastare concretamente, con le sue azioni, lo spopolamento. Il Focus intende volgere l'attenzione su alcune pratiche messe in atto da comunità resistenti e da "nuovi abitanti-produttori (di senso, oltretutto di nuove ecologie e di beni che le incorporano) ovvero da soggetti che già oggi sono portatori di un cambio di paradigma forse possibile e comunque necessario" (Cecchini e Sanna 2020). Il tentativo è quello di raccontare, a dieci anni dalla messa in campo delle politiche della Snai, alcuni casi di azioni che hanno generato la resistenza delle comunità in questi territori.

Comunità resistenti. Partecipazione e coinvolgimento della comunità nella costruzione delle politiche di contrasto all'abbandono delle aree interne e rurali

Emanuela Coppola

Fenomenologia dell'abbandono

Dal dopoguerra, l'Italia le cosiddette aree interne – particolari zone del territorio nazionale che si contraddistinguono per la significativa distanza fisica dall'offerta di servizi essenziali – hanno subito una progressiva marginalizzazione. La popolazione residente è diminuita, così come il livello di occupazione e l'offerta di servizi. I segni diffusi ed evidenti di abbandono e marginalizzazione si palesano semplicemente attraverso l'osservazione diretta dei luoghi. Non a caso, il paesaggista Bernard Lassus trova che tra gli indicatori più importanti per esprimere la vitalità dei paesi, – oltre al numero degli abitanti e a quello delle case occupate –, bisogna tener conto del numero di bambini che giocano o circolano per le strade.

L'abbandono avviene per fasi consequenziali. Si assiste prima all'abbandono del nucleo storico (generalmente in collina) con prevalente trasferimento della popolazione nella parte bassa del paese – solitamente a valle o in punti comunque più pianeggiante del territorio – che rappresenta solitamente l'area di recente espansione urbana del territorio e che ha conquistato una recente centralità soprattutto in virtù di una migliore accessibilità (Coppola 2017).

Sono sempre i centri storici, quindi, i primi a spopolarsi. Tale dinamica spesso è causata dalla limitata accessibilità di questi tessuti ma anche da un'offerta residenziale che oggi non viene più apprezzata per i costosi e necessari interventi di adeguamento sismico e

funzionale indispensabili per migliorare l'abitabilità ed il comfort di questo importante e problematico patrimonio edilizio.

È da chiarire che il contesto di riferimento è quello dei centri storici minori. Luoghi identitari per antonomasia dei propri paesi e che fino alla fine degli anni '60 rappresentavano anche il cuore vibrante della comunità locale (Bruno e Coppola 2010).

L'abbandono generalizzato della popolazione del comune avviene sistematicamente con il trasferimento in altra area urbana italiana o estera, soprattutto legata a motivi di lavoro o per inseguire una migliore qualità di vita dove i servizi sono presenti.

I comuni in abbandono vanno via via caratterizzandosi come aree dormitorio. I fenomeni manifesti e visibili dell'abbandono sono: la bassissima percentuale di occupazione delle abitazioni; la scomparsa e progressiva chiusura di attività commerciali, artigianali e di servizio (dall'ufficio postale ai servizi alla persona e sanitari) con conseguenti disagi per la comunità; uno stato manutentivo e conservativo scadente dei tessuti edilizi. Se a ciò si aggiunge che gli anziani rappresentano quasi sempre la fascia di popolazione maggiore che vive in questi territori, si comprende come la mancanza di servizi essenziali legati all'assistenza sanitaria (e non solo) possa amplificare il disagio sociale di questa fascia di età. Un miglioramento di queste condizioni presuppone un necessario investimento culturale, sociale ed economico finalizzato a ridare centralità ai servizi di prossimità,

soprattutto legati alla cura. Purtroppo, molti di questi paesi sembrano essersi avviati inesorabilmente a diventare ‘paesi fantasma’, termine derivato dalla locuzione in lingua inglese *ghost town* che ne indica il loro stato di abbandono.

D'altronde la lontananza dai centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, mobilità, sanità) impatta sullo stesso diritto di cittadinanza. Nelle ultime decadi a migrare da questi territori verso le città è stato soprattutto il segmento più dinamico e prezioso per il futuro di questi territori, ovvero quello più giovane in cerca di migliori opportunità formative, occupazionali e una migliore qualità della vita.

Oltre l'abbandono demografico del comune utra-periferico dell'area interna, c'è anche la questione del complessivo abbandono del territorio (aree agricole, aree boschive, ecc.) – direttamente collegato al precedente e apparentemente meno visibile. Negli ultimi decenni sono infatti aumentati i fenomeni di dissesto idrogeologico e inselvaticamento del territorio complice un presidio umano sempre meno presente sia a livello istituzionale (indebolimento delle strutture di governo legate alla manutenzione del territorio) che a livello privato (l'agricoltura è sempre meno praticata). Il rapporto Fao 2022 ci informa che in Italia la superficie forestale nazionale è aumentata in 10 anni di circa 587.000 ettari per complessivi 11 milioni di ettari che si sono dimostrati però molto vulnerabili al degrado e agli incendi perché abbandonati all'incuria.

La presenza vitale dei borghi nelle aree interne garantisce quindi anche i cosiddetti

servizi ecosistemici: acqua, foreste, assorbimento della CO2, stabilità idrogeologica. In quest'ottica Cucinella ha immaginato questi territori interni come la più grande *Green cities* costituita dalla rete diffusa e policentrica di città del nostro paese (Cucinella 2020) e Boeri come un “arcipelago di borghi nel verde” (2022) in cui predisporre un'alleanza, un contratto di reciprocità sul modello francese tra città e sistema di borghi. Una sorta di patto città-campagna (Donadieu 1998) per cui chi progetta di spostare la vita, e investire sul futuro anche dei propri figli, in un luogo diverso dalla città, ha la garanzia di essere all'interno di un circuito di economia circolare sull'agricoltura, la forestazione, il lavoro artigianale e il lavoro intellettuale legato alla grande città.

La questione demografica

L'andamento dell'invecchiamento della popolazione è un tema centrale in questa riflessione. Le aree interne costituiscono più dell'80% del territorio europeo e la situazione demografica influisce sulla crescita economica e solidarietà tra generazioni (Parlamento europeo 2010).

L'Italia è uno dei Paesi con il più alto indice di vecchiaia al mondo. Le ultime analisi dell'Istat sia guardando all'Europa che all'Italia, mostrano chiaramente una popolazione che invecchia in un modo più rapido avendo una popolazione più anziana elevata e un'aliquota di giovani inferiori rispetto al resto di Europa.

Nella stessa Europa le differenze tra regioni urbane e rurali la percentuale più alta di persone in età lavorativa si trova nelle regioni

urbane. Per le popolazioni in età lavorativa (età 20-64), la percentuale più alta è stata rilevata nelle regioni urbane nel 2020, rispetto a quella delle regioni rurali. Per la classe tra i 65 e i 79 anni, il modello è opposto: la percentuale più alta era nelle regioni rurali, rispetto a quelle urbane.

L'Istat prevede che entro il 2030 la maggior parte dei comuni subirà un ulteriore calo demografico. Secondo lo scenario mediano, l'81% dovrebbe trovarsi in tali condizioni entro il 2030. A livello nazionale si valuta che tra il 2020 e il 2030 i comuni delle zone rurali possano nel complesso contrarre una riduzione della popolazione pari al 6%, passando da 10,2 a 9,6 milioni di residenti (Prospetto 3). Per i 1.060 comuni che ricadono in aree interne, la condizione demografica appare ancor più sfavorevole. Qui, infatti, la quota di comuni con saldo negativo della popolazione nel decennio sale al 95%, facendo nel complesso registrare una riduzione della popolazione pari al 9,6% (del 10,4% considerando il solo Mezzogiorno).

Una nuova fase per le aree interne?

Le aree interne posseggono numerosissime risorse naturali, turistiche e culturali e quindi hanno un grande potenziale per lo sviluppo del capitale sociale, economico ed umano (Magnaghi 2010).

La strategia delle aree interne non è il primo provvedimento per queste fragili aree del paese; nel 2001 già la proposta di legge Realacci-Bocchino provava a definire “Misure per il sostegno delle attività economiche, agricole, commerciali e artigianali e per la valorizzazione del patrimonio naturale e

Ripartizione geografica	Anno	Città o Zone densamente popolate	Piccole città e sobborghi, zone a densità intermedia	Zone rurali o scarsamente popolate	Aree interne	Non aree interne
Nord	2020	9.392	13.370	4.854	501	27.115
	2030	9.369	13.231	4.656	462	26.794
Centro	2020	4.514	5.388	1.929	382	11.449
	2030	4.448	5.303	1.817	346	11.222
Mezzogiorno	2020	7.141	9.631	3.423	1.092	19.102
	2030	6.796	9.217	3.118	978	18.153
Italia	2020	21.047	28.388	10.206	1.975	57.667
	2030	20.613	27.752	9.590	1.786	56.169

Fig. 1. Popolazione residente per grado di urbanizzazione/Area interna e ripartizione geografica. Anni 2020 e 2030 1° gennaio, scenario mediano, dati in migliaia. Estratto del Report Istat “Il futuro delle famiglie” (2020) (fonte: <https://www.istat.it/it/files/2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>).

storico-culturale dei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti”.

Con il PNRR ha attivato progetti finalizzati alla promozione e valorizzazione dei territori marginali. È stato così avviato il finanziamento di un corollario di iniziative a supporto di questi territori attraverso il cosiddetto “Bando Borghi”, per la selezione di progetti di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi, modulato su due linee di azione con 420 milioni di euro da destinare a 21 borghi individuati da Regioni e Province autonome e 580 milioni di euro ad almeno 229 borghi selezionati tramite avviso pubblico rivolto ai Comuni.

In realtà tale sensibilità del PNRR trova una sua diretta connessione con obiettivi già individuati a partire dagli anni 2000 quando si comincia a delineare il tema dei borghi ospitali, di quelle realtà cioè che non si limitano ad avere solo attrattori sia pure in termini di eccellenze, o progetti di marketing, ma che si caratterizzano per una vocazione ospitale che si manifesta in una attenzione ai temi della qualità, del decoro, della sostenibilità, della sensibilizzazione/coinvolgimento dei residenti verso le tematiche del turismo e dell'accoglienza, che si caratterizzano per un sistema di servizi all'ospite, dal commercio a momenti di convivialità, che fanno parlare anche di turismo di comunità (Dall'Ara 2010). Il primo Progetto interregionale “Ospitalità nei borghi” è del 2003. Si è trattato prevalentemente di aiuti alle piccole imprese commerciali, turistiche e di servizi turistici ubicate soprattutto nei centri storici, nell'ottica del completamento della filiera turistica. Tale progetto si è fondato sulla Strategia europea per il turismo sostenibile e tecnicamente si è trattato di un progetto integrato volto a sviluppare l'ospitalità nei centri storici agendo sia con piccoli interventi infrastrutturali (ripristino percorsi storici, gradinate, logge, fregi, piani colore e facciate, arredo urbano, alberate storiche, punti di osservazione e godimento del paesaggio, illuminazione strategica, manutenzione spazi pubblici, ecc.) sia con agevolazioni alle imprese qui allocate per il miglioramento dell'estetica e della visione di insieme di una data località o strada, piazza ecc., ottimizzando le risorse complessivamente a disposizione attraverso più interventi, guidati da un filo conduttore comune.

Il Bando Borghi del PNRR è stato visto con una certa preoccupazione per i rischi di una visione del Ministero della Cultura fondata principalmente sul binomio turismo-cultura, un'impostazione questa che non contempla

l'idea che “il territorio non vive se non c'è un investimento sulla vita quotidiana delle persone, sulle strutture dei cittadini, sulla società in tutte le sue diramazioni” (Barbera, Cersosimo e De Rossi 2022). Tutto questo sembrerebbe mancare nel Bando Borghi.

Una vera e più concreta attenzione sulle aree interne sembra essersi attivata e rinnovata con la recente pandemia. In questi anni di covid le nostre città sono diventate prigioni e questo ci ha portato a guardare alle aree interne e alla loro presunta libertà con nuovi occhi. Ci siamo forse interrogati – per la prima volta – su modelli di vita diversi dall'urbanizzazione (Coppola 2020). A ciò ha contribuito anche lo *smart working* imposto alla maggior parte dei lavoratori da moltissime grandi aziende pubbliche e private fino alla fine del 2020 (modalità prima considerata residuale), processo questo che accanto alle problematiche di *digital divide* ha consentito di dare continuità ai processi lavorativi ed annullare le distanze fisiche dei luoghi di lavoro.

A differenza delle città, proprio la bassa densità abitativa e produttiva, la grande disponibilità di spazio, il basso valore della rendita immobiliare, per non parlare della qualità ambientale delle aree interne, potrebbero rivelarsi degli attrattori formidabili in epoca di “distanziamento sociale” (Compagnucci e Urso 2021).

Ad alimentare il dibattito, post-Covid, sul ritorno alle aree interne sono stati i numerosi dibattiti che si sono consumati in ambito scientifico oltre che a livello mediatico. Ne hanno discusso non solo urbanisti e grandi convegni scientifici ma giornalisti,

economisti, sociologi, ministri, parlamentari. Nel febbraio 2022 il Cipess¹, ha aggiornato l'impianto metodologico dello Snai, affinando ulteriormente lo strumentario che serve per monitorare la perifericità dei diversi territori che compongono il Paese. È rimasta invariata l'impostazione di base, ma sono cambiate le fasce. Una volta stabiliti i poli (cioè i comuni baricentrici per la presenza di servizi) sono state definite delle nuove soglie, sempre in base alla distanza in termini di tempo da questi centri. Un comune, ad esempio, è considerato di cintura se si trova entro 27,7 minuti dal polo più vicino (erano 20 nella precedente classificazione). Tra 27,7 minuti e 40,9 è intermedio. Tra 40,9 e 66,9 è periferico. Oltre i 66,9 minuti è ultraperiferico.

Sicuramente, la Strategia nazionale aree interne (Snai) è entrata in una nuova fase, “in cui si prefigura la trasformazione da policy sperimentale a politica strutturale e, insieme ad altre strategie anche preesistenti concorre non senza criticità a ridefinire le traiettorie di sviluppo di queste parti del Paese” (cfr. Ronsivalle, Lino e Contato in questo *Focus*). Si pensi alle possibili interazioni tra Snai ed altre strategie di settore, come la Strategia di sviluppo rurale – come nel caso del Gal Sicani ma anche di Contratti di fiume e delle diverse possibili concomitanze di politiche su un'area territoriale.

Comunità e partecipazione

Sono molto contenta che i contributi di questo numero, prima parte di un ampio servizio su due numeri consecutivi di *Urbanistica Informazioni*, apra e chiuda intenzionalmente con due articoli di giovani



Fig. 2. Latronico. Scorcio di un paese delle aree interne dell'Appennino lucano (foto di Annibale Bruno).

studiose e animatrici territoriali di aree interne. Il ruolo dei giovani è riconosciuto come centrale nella Strategia delle aree interne e lo è soprattutto in un'ottica di promozione della resistenza dei comuni. Lo stesso Comitato tecnico aree interne, coordinato dal Dipartimento per le Politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha riconosciuto proprio nelle nuove generazioni un motore di trasformazione molto potente per invertire la rotta che spinge questi territori 'lontani' verso l'abbandono e ha promosso la rete Officina giovani aree interne con il coinvolgimento di associazioni, attivisti, operatori economici e dei servizi e ricercatori under 40 che, al termine di un processo partecipativo, nell'estate del 2021 ha definito il significativo documento "15 Proposte per il futuro delle aree interne". La consultazione della comunità² e la co-progettazione nelle amministrazioni locali coinvolte (Healey 1999) è uno dei fili di questo servizio in quanto lo strumento di coinvolgimento privilegiato sono stati i *Living Labs*³ intesi sia come strumento di conoscenza e co-progettazione, sia come strumento utile a potenziare la capacità di apprendimento di cittadini, *stakeholders*, istituzioni locali come *Think Tanks*, laboratorio di sperimentazione aperta (cfr. Sica in questo *Focus*) o anche configurandosi come "laboratorio rurale" (cfr. Galderisi e Guida in questo *Focus*) e, nel caso siciliano, riferita anche ai Piani di azione locale (cfr. Ronsivalle, Lino e Contato in questo *Focus*). L'ascolto attivo e la co-progettazione sono stati anche gli strumenti di processo per la costruzione di strategie rigenerative delle aree interne colpite dal Sisma 2016 attraverso "Laboratori per la Ricostruzione", finalizzati a rendere riconoscibile e codificata l'attività di partecipazione (cfr. Rotondo, Marinelli, Pantaloni e Domenella in questo *Focus*). Il concetto di comunità si declina anche in eredità culturale, che reca in sé le matrici di identità, territorio ma anche di futuro e quello di aver cura della sua trasmissione (cfr. Sica in questo *Focus*). Il desiderio di queste comunità di preservare le proprie 'origini' potrebbe aprire a scenari futuri inediti per questi territori (Sargolini 2017; Rotondo 2016). ■

Note

1 Comitato interministeriale per la Programmazione economica e lo sviluppo sostenibile, fino al 31 dicembre 2020 Cipe.

2 La Comunità è una nozione complessa alla quale si è cercato di dare molteplici definizioni nel bene e nel male. Molto importante è il

significato etico che si attribuisce, in maniera quasi involontaria.

3 I *Living Lab* sono stati introdotti per la prima volta dal Prof. William Mitchell al MIT Media Lab come metodologia di ricerca per individuare, prototipizzare, verificare e affinare soluzioni complesse in contesti di vita reale, multipli e in fase di evoluzione.

Riferimenti

- Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (2022), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli Editore, Roma.
- Boeri S. (2022), "Va ricucito lo strappo con la natura", *Green&Blue*, anno 3, no. 9.
- Bruno G., Coppola E. (2010), "Quali strategie per la valorizzazione dei centri storici dei 'comuni polvere'?" in F. D. Moccia (a cura di), *Urbanistica e Politica*, ESI Edizioni, Napoli.
- Cecchini A., Sanna A. (2020), "Imprevisti", in N. Fenu (a cura di) *Aree interne e covid*, LetteraVentidue Edizioni, Siracusa.
- Compagnucci F., Urso G. (2021), *Covid-19, smart working ed aree interne*. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.28400.99842/1>
- Coppola E. (2017), "Valorisation actions against abandonment of minor historical centers of Cilento", in M. Cerreta, L. Fusco Girard (eds), *Smart landscapes. Hybrid decision-making processes for the spatial innovation*, Clean Edizioni, Napoli, p. 117-126.
- Cucinella M. (2020), "Il futuro in una rete di città" in N. Fenu (a cura di) *Aree interne e covid*, LetteraVentidue Edizioni, Siracusa.
- Dall'Ara G. (2010), *Il turismo nei Borghi*, Nuova Giuridica, Matelica (MC).
- Donadieu P. (1998), *Campagnes urbaines*, Acte Sud/ENSP, Arles-Versailles
- Healey P. (1997), *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, London.
- Istat (2020), *Report "Il futuro delle famiglie"* [<https://www.istat.it/it/files/2021/11/REPORT-PREVISIONI-DEMOGRAFICHE.pdf>].
- Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Pimm S. L. (1984), "The Complexity and Stability of Ecosystems", *Nature*, vol. 307, p. 321-326.
- Rotondo F. (2016), "The cultural heritage as a key for the development of cultural and territorial integrated plans", in F. Rotondo, F. Selicato, V. Marin, J. Lopez Galdeano, *Cultural Territorial Systems*, Springer International Publishing AG, Cham, Switzerland.
- Sargolini M. (2017), "Paesaggi da rigenerare", in F. Esposito, M. Russo, M. Sargolini, L. Sartori, V. Virgili (a cura di), *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, Carocci Editore PressOnline, Roma.



Re-Generation (Y)outh think tank: un esempio di empowerment giovanile da e per le aree interne

Giusy Sica

Le aree interne costituiscono più del 60% del territorio italiano e posseggono numerose risorse naturali, turistiche e culturali e hanno un grande potenziale per lo sviluppo socio-economico. Per questo vanno valorizzate e ri-generate. Il contributo introduce il concetto di ri-generazione bottom-up e people-oriented ponendo l'attenzione sui giovani che devono essere il motore trainante per stimolare le dinamiche di sviluppo e ri-generazione delle aree interne.

Introduzione

“Le aree interne sono il tessuto della nostra società e il cuore pulsante della nostra economia. La diversità del paesaggio, della cultura e del patrimonio è una delle caratteristiche più significative dell'Europa. Noi dobbiamo custodire e preservare le nostre aree rurali e investiremo nel loro futuro”. Queste le parole della Presidente von der Leyen pronunciate in Commissione europea nel 2020, ad evidenziare l'importanza ed il valore delle aree interne e rurali in tutta Europa (Commissione europea 2020).

Nell'autunno del 2019, la Commissione europea ha annunciato la preparazione della Visione a lungo termine della Commissione europea per le zone rurali, per creare una visione europea condivisa per un suo sviluppo vivace, connesso e sostenibile entro il 2040, rispettando la diversità dell'Europa rurale.

Le zone rurali occupano più di 341 milioni di ettari, che rappresentano l'83% della superficie totale dell'Ue (zone verdi nel diagramma a torta mostrato in Fig. 1). Circa la metà di esse, non sono nemmeno in prossimità di un centro urbano.

Ciononostante, esse rimangono poco attrattive per la maggioranza della popolazione, e specialmente per i giovani, per la mancanza o la scarsità di servizi primari per la cittadinanza, quali scuola, sanità e mobilità (Smailes, Argent and Griffin 2002). Un alto tasso di disoccupazione, redditi mediamente più bassi e una alta percentuale di persone di 65 anni e oltre, sono tra le ragioni principali della maggiore povertà ed esclusione sociale nelle aree rurali (Bencheva *et al.* 2017). Inoltre, quasi la metà dei cittadini che vivono nelle aree rurali non hanno accesso a una buona connessione internet (Commissione europea 2021).

Tutte queste sfide attivano un circolo vizioso in cui, a causa della bassa densità di popolazione e dell'invecchiamento delle regioni rurali, l'attività economica è bassa e continua ad abbassarsi nel tempo. Infatti, la mancanza di prospettive occupazionali e di lavoro induce i più giovani a trasferirsi in altre zone, peggiorando il profilo demografico (De Rossi 2018). Con una popolazione mediamente più vecchia, si assiste ad un più lento processo di digitalizzazione e informatizzazione, che non contribuisce al miglioramento dei servizi e delle infrastrutture. Molti dei problemi sopracitati che oggi affliggono i territori rurali, e ne impediscono lo sviluppo, causando debolezza del sistema economico in generale, discendono anche dalle scelte di politica economica effettuate in passato e si riscontrano nella maggior parte delle aree interne europee ed italiane. Per esempio, dal dopoguerra, l'Italia 'interna' ha subito una progressiva marginalizzazione: la popolazione residente è diminuita, così come il livello di occupazione e l'offerta di servizi. Nessun intervento politico ed economico è stato effettuato per evitare o ridurre il *gap* tra le aree urbane e quelle rurali. Ad accentuare il divario sono state anche le calamità naturali, come ad esempio il dissesto idrogeologico, che nei casi peggiori, hanno addirittura completamente distrutto i piccoli borghi delle aree interne.

Dal punto di vista dell'istruzione questi territori incontrano spesso forti problematiche, che acuiscono la tendenza allo spopolamento. L'offerta educativa (e la sua stessa qualità) è compromessa dalle difficoltà di spostamento e dalla tendenza alla forte mobilità degli insegnanti. Basti pensare al fatto che oltre l'80% dei comuni nelle aree interne

non ha nessuna scuola superiore statale (a fronte della quasi totalità dei poli che ne ospitano uno o più) (OpenPolis 2022). In connessione con le problematiche legate al sistema educativo, rientrano le criticità legate alla tecnologia. Nelle aree interne, la presenza ancora non diffusa della banda larga, amplifica la forbice del “divario digitale” (meglio noto come *digital divide*) che esclude un numero ancora troppo elevato di individui dall'accesso o dal migliore utilizzo delle tecnologie informatiche, determinando di fatto una disuguaglianza in termini di accessibilità e di opportunità.

Ri-generazione delle aree interne e rurali come laboratori di sperimentazione

Nonostante la complessità espressa dalle condizioni geografiche dei luoghi e dalle relazioni che storicamente si sono instaurate tra l'uomo e il territorio nel lungo processo di antropizzazione, nelle aree interne e rurali sono presenti risorse di pregio ed enormi potenzialità spesso non conosciute, né sfruttate o valorizzate. L'intera economia rurale è un ecosistema di attività molto più complesso dell'agricoltura e della silvicoltura che potrebbe essere basato sul turismo, sulla cultura e sull'artigianato. Inoltre, le aree rurali offrono un'ampia varietà di flora e fauna e risorse naturali che possono contribuire all'occupazione, alla crescita economica e prosperità, preservando l'ambiente e il patrimonio culturale. Esse si configurano come interessanti luoghi di sperimentazione per nuove pratiche di sviluppo locale endogeno basate sul proprio patrimonio culturale e naturale messo a valore in maniera innovativa e promosso anche ricorrendo agli strumenti che le nuove ICT mettono a disposizione (Salustri 2021). Come tali, vanno perciò valorizzate e ri-generate. Però ciò deve essere fatto con un processo *bottom-up* e altamente *people-oriented*, che coinvolga attivamente le comunità a cui il territorio appartiene e per cui le risorse naturali, economiche, turistiche e culturali devono suscitare interesse. La partecipazione pubblica, nei processi di rigenerazione, è fondamentale per coinvolgere le comunità locali nell'interpretazione e nella realizzazione del valore del patrimonio rurale e del potenziale per la crescita sostenibile e inclusiva del loro territorio (Barbera *et al.* 2022). Quindi, i processi di *empowerment* partecipativa devono mirare al coinvolgimento della comunità nel processo decisionale locale, facendo affidamento sui cittadini e sulle loro necessità per

migliorare la qualità delle decisioni, nonché la loro legittimità, l'attuazione pratica e i risultati, generando al contempo ulteriori benefici, come l'apprendimento sociale, il capitale sociale (Berman 2017). A dimostrazione della efficacia e utilità della ri-generazione partecipata, la partecipazione delle comunità è sempre più presente nelle pratiche e nella legislazione in materia di pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale (Hartley and Wood 2005), e la co-creazione è ormai diventata un *must* della maggior parte dei progetti finanziati dall'Europa negli ultimi anni (Jukic *et al.* 2019)

Purtroppo però l'attuazione di questo approccio rimane piuttosto limitato nei contesti rurali. La pianificazione partecipata può essere problematica nelle aree rurali, a causa della perdita di conoscenze locali e del disimpegno della popolazione (Johansen and Chandler 2015) nonché a causa della geografia e delle infrastrutture del luogo e delle 'comunità di interesse' che possono essere difficili da sostenere nel tempo. Allo stesso tempo il coinvolgimento delle comunità e degli *stakeholder* è cruciale per intraprendere una rigenerazione rurale inclusiva e sostenibile, perché solo così è possibile generare benefici e risultati concreti, non solo per il capitale sociale, economico e territoriale, ma soprattutto per il capitale umano del territorio (Epifani, Pollice e Urso 2021).

La ri-generazione delle aree rurali deve e può viaggiare sui due binari, quello degli spazi e quello delle idee, concernere cioè sia gli aspetti fisici (territoriali) sia gli aspetti 'mentali' (umani). Sarà solo attraverso il connubio di tali elementi, in quantità proporzionale ed in qualità definite, che si potrà attuare la metamorfosi del territorio in un ri-prodotto culturale. La ri-generazione, così intesa, si intreccia in vari ambiti che necessitano di figure che, nella loro disciplina, abbiano una precisa direzione e che puntino ad una ri-funzionalizzazione. Si potrebbe indicare che ciò che si intende con ri-generazione è molto più ortografica di quanto si creda: quel prefisso, nel suo valore del ripetersi di un'azione in un senso, il senso della trasmissione di un'eredità culturale, si connette in un prolungamento della sua 'generazione'. Cioè avviene non solo donando al suddetto spazio una nuova funzione ma cercando, quanto più possibile di raschiare via la crosta del tempo per ri-attualizzarla, quasi fosse generato per una seconda volta e fossero portate alla luce le ragioni che ne hanno favorito la prima. L'aspetto mentale entra in gioco ancor prima di quello pratico,

operare in seno alla ri-generazione presuppone infatti la presa di consapevolezza di srotolare la linea del tempo ponendosi davanti un passato che è un'eredità culturale, che reca in sé le matrici di un'identità e di un territorio, ed anche un futuro, quello di aver cura della sua trasmissione.

Se il fondamento dell'eredità culturale è la 'generazione' di tale spazio, la testimoniata restituzione di quanto ha dato, di quanto ha influito sull'identità di chi lo vive e di quanto può ancora dare in futuro ne è la ri-generazione. Ed è proprio chi vive questo spazio il soggetto più indicato a capirne ed esprimerne il potenziale. Ed ecco che appare chiaro il significato di *empowerment*: dare potere alle comunità e specialmente ai giovani di trasformare la loro area in un territorio in cui vogliono vivere e costruire la loro vita futura. Più le condizioni di vita sono disagiate e difficili, più la comunità ha interesse nell'intervenire e può e deve ricoprire un ruolo attivo nell'influenzare il processo decisionale. Da soggetti passivi, destinatari di politiche e interventi sociali, i giovani nelle aree interne diventano soggetti attivi e protagonisti di politiche co-create. Da qui nasce il concetto di laboratorio di sperimentazione aperta, la cui massima espressione è rappresentata dai *think tanks*, letteralmente serbatoi di pensieri, i cui membri si confrontano con un processo di *brain storming*, analizzando e studiando fenomeni sociali, economici e culturali, così da arrivare insieme a soluzioni e applicazioni concrete. Un esempio pratico di un *think-tank* dedicato al coinvolgimento giovanile nei processi di policy making è Re-Generation (Y)outh, che verrà descritto nella prossima sessione. Un *think tank* fondato e formato da un team di under30 provenienti da aree interne del Sud Italia, che si configura come un network operativo improntato su un approccio di tipo *bottom-up*.

Re-Generation (Y)outh: il think tank che parte dalle aree interne

Re-Generation (Y)outh è stato fondato nel 2019 e da allora è attivo con progetti di carattere nazionale ed europeo, riguardanti il *mentoring*, l'*empowerment* femminile e giovanile e il coinvolgimento delle giovani generazioni ai processi decisionali (Sica 2021). Ri-generare il concetto di *think-tank* – inteso come hub di sperimentazione – e ripensare la ri-generazione come un innesto sinergico rientra in un'ottica sostenibile e socialmente innovativa perché investe il paesaggio umano del micro-sistema territoriale.

In questo *think tank*, la ricerca viene svolta

dai suoi membri in un processo partecipato volto a ri-pensare i processi innovativi ponendoli alla base di una nuova metodologia per la risoluzione delle problematiche che si presentano, sia di spazi sia di idee, ed affrontato dal macro al micro significato, nel settore culturale e sociale.

La strategia e l'approccio di ricerca-azione risiede già nella scelta del nome: non è un semplice incastro di parole e concetti, ma la chiave di lettura di un intero progetto. Rigenerazione, giovani, serbatoio di pensieri e idee. "Rigenerazione" che passa da luoghi a contesti, dai paesaggi sino alla società, il termine *Youth* si riferisce al concetto di "generazione Y", la *Millennial Generation*, che va dal 1980 agli anni 2000 (secondo la classificazione di William Strauss e Neil Howe).

Da sempre la questione giovanile è centrale nelle attività di Reg-Youth, che crede essenziale il coinvolgimento dei giovani e in particolare delle donne nelle attività politiche, sociali, economiche e culturali a livello nazionale ed europeo. È dei giovani il compito di reinventare il presente e costruire il futuro. Però, la peculiarità più grande Re-Generation (Y)outh è il suo 'fattore Y'. Le giovani donne *Millennial* voglio e sanno fare rete. Hanno una forte volontà e una determinazione di innovare applicando e, soprattutto ripensando, il concetto di rigenerazione, in modo consapevole ed evoluto (Sica e Di Venuta 2022). In modo che conoscenze differenti vengano tese sul fertile terreno culturale da un unico filo e possano convergere, attraverso una visione d'insieme, su tematiche specifiche ma mai circoscritte. Il fine è quello di connettere costantemente due poli: gli atti pragmatici delle politiche sociali e l'energia propulsiva del pensiero creativo.

Il gruppo applica il concetto della transdisciplinarietà ed opera in ambito culturale e sociale in ottica innovativa, considerando

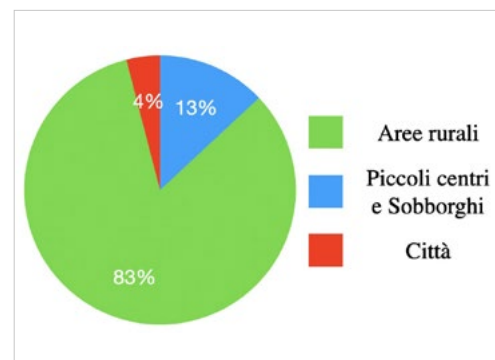


Fig. 1. Divisione del territorio europeo in città, aree rurali, paesi e sobborghi. L'83% del territorio è rurale (fonte: EC-JRC-LUISA, Base Map 2018).

quale punto di partenza una ri-generazione consapevole e partecipata.

Re-Generation (Y)outh è riuscito a costruire una rete di giovani professionalità che è diventata uno strumento di condivisione e di costruzione, quale meccanismo di informazione per trasmettere il proprio approccio e per dare voce alle *best practices* che la Generazione Y è riuscita a mettere in atto.

Tra le numerose progettualità di successo portati avanti da Re-Generation (Y)outh, ne evidenziamo due in particolare:

- DMentoring25, un programma di *mentorship* e di *empowerment* – basato sul *reverse mentoring* – pensato per giovani menti che nasce con l'obiettivo di rifondare una massa critica in cui le giovani donne siano soggetti attivi ed attivamente presenti, *decision makers* di impatto fattivo sulla realtà sociale, culturale sulla costruzione del potere decisionale. Figure di traino che ricostruiscano su nuove basi le dinamiche politiche, in linea con quanto conquistato sul piano sociale e di quanto verrà conquistato sul fronte economico. Punto fondamentale della svolta da assicurare al tessuto sociale riguarda il welfare, ridefinendo paradigmi economico-finanziari e sostenibili, fondati sulle attuali evidenze della *feminist economy*;

- PNRRUNDER40, un percorso di consultazioni e di co-creazione con realtà under40 avviato nel 2021, con la parlamentare On.le Emanuela Rossini, già Vicepresidente della XIV Commissione della Camera dei Deputati. L'obiettivo è stato quello di aiutare sia la politica che le realtà under40 sui territori a riconoscere il ruolo delle nuove generazioni nell'attuazione del PNRR. Il progetto accolto e promosso in parlamento dall'Onorevole Rossini si è posto l'obiettivo di aggregare quante più realtà giovanili possibili al fine di discutere *vis à vis* i temi del PNRR. Ascoltare e confrontarsi per valutare con e per i giovani l'impatto, i rischi e le opportunità possibili. Banco di prova nell'analizzare l'efficienza del team sono stati l'European Youth Event 2018-2021 e 2022 due eventi organizzati dal Parlamento Europeo di Strasburgo. Nel report sulle 100 migliori proposte presentate, ne appare una teorizzata dal Re-Generation (Y)outh proprio focalizzata sui bisogni dei giovani nelle aree interne del Sud. I giovani tornano ad essere protagonisti attivi dei processi decisionali: strutturandosi insieme, facendo rete, entrando in connessione, sfruttando la condivisione, possono lavorare sinergicamente in senso *bottom-up*. Cosa ne deriva? Un'interazione proficua con i principali *decision makers*: l'influenza passa

attraverso l'innovazione ed un approccio *empowerment* e *people-oriented* in continua evoluzione.

Conclusioni

In questo elaborato, si è introdotta brevemente la tematica del coinvolgimento giovanile nello sviluppo delle aree interne. Dopo aver elencato i problemi principali che ne causano lo spopolamento, si è portato un esempio pratico di un gruppo di giovani donne del Sud Italia che è riuscito a fondare una rete sociale e professionale, arrivando ad affacciarsi al *decision making* europeo. Il *case of study* di Re-Generation (Y)outh dimostra quindi praticamente che i giovani provenienti dalle aree interne sono motivati, capaci e quindi possono costituire un pilastro per la ri-generazione e la valorizzazione dei territori in chiave sostenibile e sociale, nonché partecipare attivamente ai processi decisionali. Essi hanno un elevato potenziale di sviluppo, da sostenere mediante il disegno di politiche sociali e percorsi di istruzione e formazione dedicati, ma anche attraverso una particolare attenzione alle dinamiche del lavoro e alla promozione dell'imprenditorialità. Va assolutamente invertito il trend di spopolamento e invecchiamento dei comuni interni. È necessaria e auspicabile, da parte dei giovani, una riscoperta della identità sociale e della identità territoriale dei luoghi che abitano. I giovani delle aree interne devono imparare ad apprezzare il patrimonio culturale ed ambientale di cui sono 'eredi' e a valorizzarlo nell'ambito di processi produttivi locali (in particolare, nell'ambito di attività turistiche e di sviluppo rurale). Contemporaneamente, deve essere permesso loro di migliorare il territorio rendendoli partecipi ai processi decisionali.

L'obiettivo è quello di creare occupazione di qualità a supporto di vite incentrate su relazioni spontanee, animate da un profondo senso di solidarietà e da un desiderio di "resistenza" (Barbera *et al.* 2022).

In conclusione, quindi, la tematica dei giovani delle aree interne è una questione prima politica che economica: per poter cogliere le opportunità di sviluppo offerte dall'Europa, è necessario prima essere messi in condizione di 'esprimere bisogni' e 'rivendicare diritti' che, per quanto possano sembrare elementari, nella pratica non sono sempre esercitabili. Si devono dunque favorire, pubblicizzare e finanziare tutte quelle iniziative che consentono ai giovani di esprimere la propria identità politica e di partecipare all'elaborazione delle politiche giovanili. ■

Riferimenti

Barbera F., Bochicchio D., Cersosimo D., Cutello G., Leone S., *et al.* (2022), *Giovani dentro. Uno sguardo alle prospettive e ai bisogni dei giovani delle aree interne*, Riabitare l'Italia.

Bencheva N., Stoeva T., Terziev V., Tepavicharova M., Arabska E. (2017), "The Role of Social Entrepreneurship for Rural Development", *Agricultural Sciences*, vol. 9, issue 21.

Berman T. (2017), *Public Participation as a Tool for Integrating Local Knowledge into Spatial Planning*, Springer, Berlin/Heidelberg, Germany.

Commissione europea (2020), *A long-term vision for the EU's rural areas. Building the future of rural areas together* [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_en].

Commissione europea (2021), *Una visione a lungo termine per le zone rurali: rendere le zone rurali dell'UE più forti, connesse, resilienti e prospere* [https://ec.europa.eu/regional_policy/it/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-rural-areas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas].

De Rossi A. (a cura di) (2018), *Riabitare l'Italia. Le aree interne tra abbandoni e riconquista*, Donzelli, Roma.

Epifani F., Pollice F., Urso G. (2021), "Il paesaggio come vocazione: una disamina nella strategia nazionale per le aree interne in Italia", *Documenti Geografici*, no. 2, p. 81-103.

Hartley N., Wood C. (2005), "Public participation in environmental impact assessment - Implementing the Aarhus Convention", *Environ. Impact Assess. Rev.*, vol. 25, p. 319-340.

Johansen P. H., Chandler T. L. (2015), "Mechanisms of power in participatory rural planning", *J. Rural Stud.*, vol. 40, p. 12-20.

Jukic T., Pevcin P., Bencina J., Decman M., Vrbek S. (2019), "Collaborative Innovation in Public Administration: Theoretical Background and Research Trends of Co-Production and Co-Creation", *Adm. Sci.*, vol. 9, p. 90.

Magnaghi A. (2010), *Il progetto locale. Verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Torino.

OpenPolis (2022), *Che cosa sono le aree interne*, 14 giugno [<https://www.openpolis.it/parole/che-cosa-sono-le-aree-interne/>].

Salustri A. (2022), "Il PNRR e i giovani delle aree interne", *Documenti Geografici*, S. I, no. 1, p. 143-159. http://dx.doi.org/10.19246/DOCUGEO2281-7549/202201_10

Sica G. (2021), "Rigenerazione ed approccio transdisciplinare - Come creare innovazione sociale e culturale", *AES | Arts + Economics*, issue 9.5, BBS-Lombard, Milano.

Sica G., Di Venuta E. (2022), "L'altra faccia di Rubik: l'impatto della transdisciplinarietà nella costruzione di nuove rigeneratrici di politiche culturali", *Intersezionalità e queerness: la chiave dell'innovazione socioculturale*, Rewriters, Roma.

Smailes P. J., Argent N., Griffin T. L. C., "Rural population density: its impact on social and demographic aspects of rural communities", *Journal of Rural Studies*, vol. 18, issue 4, p. 385-404. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(02\)00033-5](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(02)00033-5)

Le evoluzioni dello sviluppo locale in Sicilia: i Sicani dalla Snai all'integrazione con le politiche di sviluppo rurale

Daniele Ronsivalle, Barbara Lino, Annalisa Contato

La Snai si sta trasformando da policy sperimentale a politica strutturale e, insieme ad altre strategie anche preesistenti, concorre non senza criticità a ridefinire le traiettorie di sviluppo di queste parti del Paese. In Sicilia, sui Sicani le interazioni tra Snai ed altre strategie di settore, come la Strategia di sviluppo rurale, indicano alcuni approcci di integrazione e di armonizzazione delle politiche attivate e delle azioni già in corso.

Marginalità e abbandono nei territori interni italiani sono il risultato di un processo temporaneamente stratificato in cui si intrecciano e si sovrappongono dinamiche di lungo e lunghissimo periodo. La Strategia nazionale per le aree interne (Snai) guidata a partire dal 2012 dal Dipartimento per le Politiche di Coesione della Presidenza Consiglio dei Ministri, nata per arginare lo spopolamento delle aree marginali – dopo averne definito indicatori per una prima classificazione di quello che è stato definito “livello di perifericità” dei comuni italiani – ha avuto il merito di riconoscere a questi territori identità (materiali e immateriali) da mettere in valore e importanti opportunità di crescita economica. Se è indubbio che la Snai ha aperto un importante percorso in questa direzione, mettendo al centro del proprio metodo di implementazione l'approccio *place-based* ai territori, essa si è anche evidentemente scontrata con almeno un triplice ordine di criticità: (a) le difficoltà delle relazioni tra Stato, Regioni e Comuni e di messa a sistema degli elementi innovatori che ne hanno caratterizzato l'approccio; (b) l'impossibilità da parte di realtà locali deboli di produrre progettualità integrate e di spazializzare gli interventi oltre le competenze amministrative, definendo in un'ottica cooperativa visioni integrate e condivise di sviluppo locale su larga scala; (c) la difficoltà di interazione con le molte politiche e azioni che insistono sullo stesso territorio. Sono spesso mancati la chiarezza decisionale tra livelli centrali e locali, l'integrazione tra le diverse cabine di regia presenti sui territori per effetto di politiche e progettualità diversificate e il supporto ai comuni per costruire visioni e progetti capaci di agire

strategicamente in una prospettiva al contempo socioeconomica e fisico-territoriale della singola area interna e nel contesto sub-regionale e regionale.

Anche come conseguenza dello stato emergenziale post-pandemico che ha enfatizzato le criticità dei territori interni, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha conferito alla Snai una nuova centralità, prefigurando ingenti finanziamenti, con la trasformazione della Strategia da policy sperimentale su limitate aree pilota a politica strutturale dello Stato. Il PNRR ha, così avviato il finanziamento di un corollario di iniziative a supporto dei territori marginali, tra cui il cosiddetto “Bando Borghi”, per la selezione di progetti di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici.

Nel contesto regionale siciliano, provando a garantire una maggiore efficacia degli interventi, si stanno attivando percorsi che prevedono una più attenta partecipazione delle comunità alle politiche di sviluppo locale.

La Regione Siciliana, infatti, nel dicembre del 2019 (Decreto del Dirigente generale delle Attività produttive 4268 del 24/12/2019) ha avviato una politica di finanziamento a valere dell'Asse prioritario 1 “Ricerca, sviluppo tecnologico e innovazione” del Po Fesr Sicilia 2014/2020, e, in particolare, si segnala l'Azione 1.3.2 “Sostegno alla generazione di soluzioni innovative a specifici problemi di rilevanza sociale, anche attraverso l'utilizzo di ambienti di innovazione aperta come i Living Lab”.

Questa politica fa leva sui principi espressi dall'Accordo di partenariato Italia 2014/2020 che prevede – al punto 3.1.6 – un approccio integrato volto ad affrontare le sfide

demografiche delle regioni o a rispondere a esigenze specifiche di aree geografiche caratterizzate da gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici. L'Accordo di partenariato, inoltre, definisce la Strategia aree interne come la combinazione di azioni per lo sviluppo locale e di rafforzamento dei servizi essenziali di cittadinanza (sanità, trasporti e istruzione) da attuarsi attraverso risorse ordinarie e risorse a valere su tutti i Fondi strutturali per le rispettive competenze.

Ad oggi, le Strategie d'area delle aree interne siciliane prevedono una scheda progettuale che ha come oggetto l'attivazione di uno o più *Living Lab* su alcuni specifici ambiti selezionati della Strategia regionale dell'innovazione per la specializzazione intelligente 2014-2020 (S3 Sicilia) in coerenza con i fabbisogni del contesto locale.

Allo stesso modo anche le strategie di Sviluppo locale community-led (CLld) hanno definito, con riferimento alla medesima misura, una scheda tecnica per l'attivazione di *Living Lab* riferita ai Piani di azione locale (Pal). I *Living Lab* sono inoltre riconosciuti dall'Atto di indirizzo per la redazione del nuovo Piano territoriale regionale - Ptr della Regione Siciliana (approvato nel mese di giugno del 2021 dalla Giunta di Governo regionale) come una parte rilevante del processo di “co-creazione attivato da un ecosistema relazionale” in cui viene radicalmente modificato l'asse della *governance* territoriale: essa assume una posizione orizzontale e circolare e non più verticale, per quanto originata dal basso, per concepire un partenariato più ampio per il Ptr e per innescare e affiancare la creatività locale, individuale e periferica dispersa detenuta da tutti i cittadini e le comunità locali.

In ragione di ciò, se da una parte le aree interne siciliane sono state naturale beneficiario della misura 1.3.2 Po Fesr, è rilevante il fatto che l'organismo regionale ha voluto estendere lo strumento anche alla CLld, per avviare un lavoro di rafforzamento delle comunità.

Focalizzando l'attenzione sul territorio del Gruppo di azione locale (Gal) Sicani e analizzando i dati necessari per la definizione del livello di perifericità dei comuni compresi nel Gruppo (Dps 2012, 2014), si può evincere che solo quattro comuni su 29 hanno migliorato la propria condizione di perifericità dal 2012 al febbraio 2022 (Nota tecnica Nuvap), mentre tutti gli altri hanno mantenuto il loro status della valutazione del 2014.

Il Gal Sicani (al cui interno ricadono tutti i 12 comuni della Snai Sicani) sta veicolando un processo di partecipazione e di co-creazione al fine di comprendere quali criticità

e debolezze hanno impedito la risoluzione sistemica della condizione di perifericità. Questa assunzione di responsabilità nei confronti dell'intera comunità dei Sicani discende dalla vivace attività progettuale sviluppata negli ultimi due cicli di programmazione. In particolare, Gal Sicani ha dato vita al Distretto rurale di qualità Sicani (Drq Sicani) istituito nella programmazione 2007/2013 che è una rete di attività agricole e di produzione di beni e servizi dotata di un marchio collettivo al fine di certificare e valorizzare i prodotti locali, le risorse naturali e artigianali e le attività turistiche e commerciali. Accanto a queste progettualità ha avviato dei tavoli di concertazione con la Snai (attualmente in corso) per programmare uno sviluppo territoriale integrato nell'ottica dell'ottimizzazione delle risorse disponibili e delle opportunità di finanziamento che si presentano. Accanto alle politiche della Snai Sicani e del Gal Sicani, sul territorio, negli ultimi decenni, non sono mancati interventi complessi, anche con la presenza forte dei centri di ricerca e dell'università.¹

Questa convergenza di attività di ricerca da un lato e di strategie di sviluppo dall'altro sul territorio sicano ha fatto sì che sempre più spesso si attivano occasioni di cooperazione al fine di definire strategie, politiche e azioni per lo sviluppo locale che siano supportate da una metodologia di ricerca strutturata, da processi partecipativi anche sperimentali.

In quest'ottica va letta l'iniziativa del Gal Sicani che ha risposto al bando di cui al Ddg 4268/2019 con un progetto denominato Sicani Rural Lab (Srl)² all'interno del quale viene progettato un *Living Lab* come luogo fisico, presso il Comune di Siculiana capofila dell'intervento, e come approccio delle azioni operative di progetto volte alla co-costruzione di una visione condivisa nell'orizzonte di sviluppo territoriale al 2030, con l'intento di integrare le diverse e parallele politiche attivate e armonizzare e integrare le azioni già in corso per effetto della compresenza di diverse cabine di regia sul territorio.

Il Sicani Rural Lab è articolato in quattro azioni volte a prefigurare una strategia di sistema definita "Sicani Future Living Lab", a garantire la circolarità dell'economia locale, a catalizzare la leadership di comunità, a innovare le tecnologie.

Il Sicani Rural Lab promuove, quindi, un nuovo modo di fare ricerca e innovazione territoriale: lavora, infatti, alla costruzione di un nuovo programma di sviluppo attraverso l'approccio di una urbanistica collaborativa, la cosiddetta "*open source urbanism*", in cui i

soggetti coinvolti hanno modo di sviluppare le strategie per il territorio attraverso processi partecipati delle attività di innovazione sviluppate nel Sicani Rural Lab.

L'articolazione delle strategie di sviluppo promosse dal Sicani Rural Lab è basata sul paradigma dello Sviluppo locale 2.0 creativo e collaborativo (così come elaborato in Carta e Ronsivalle 2015) che richiede un approccio adattivo all'innovazione come fattore abilitante e agisce nelle seguenti dimensioni: (i) l'innovazione abilitante prodotta dalla resilienza, poiché i cicli del metabolismo rur-urbano dei territori interni richiedono di superare l'inefficace azione di resistenza alla metamorfosi, per adottare un atteggiamento elastico, dialogico e metamorfico; (ii) l'innovazione culturale che agisce non solo sulla memoria dei luoghi ma anche sulla loro reputazione, sia attraverso una maggiore identificazione degli abitanti e dei fruitori, sia attraverso la legittimazione delle opportunità offerte dalla vasta comunità globale che interagisce con i progetti di sviluppo locale; (iii) l'innovazione prodotta dalla conoscenza incoraggia l'apprendimento, poiché i sistemi ecologico-sociali delle aree interne per evolvere devono saper affrontare il cambiamento permanente e imparare a gestirlo costruendo nuovi equilibri, apprendendo dalla conoscenza e dall'esperienza; (iv) l'innovazione della economia e geografia della

condivisione produce un'elevata sinergia tra la nuova poli-centralità dei servizi, la struttura edilizia dei centri storici in rigenerazione e l'offerta di servizi digitali; (v) l'innovazione reticolare che abilita il ciclo delle multicentralità delle nuove geografie policentriche, in opposizione a modelli vetero-gravitazionali, protese verso l'inserimento nell'armatura territoriale di nuovi nodi di aggregazione sociale che la fluidifichino, utilizzando luoghi dell'architettura intercettati nel loro mutamento e riutilizzati per occasioni di socialità come nuovi attivatori urbani.

Poiché i Sicani necessitano di una nuova infrastruttura sociale, culturale, economica e produttiva di visione condivisa, solo attraverso un processo di sviluppo della conoscenza e delle strategie per i territori rurali sarà possibile pervenire ad una visione innovativa nell'orizzonte di sviluppo territoriale al 2030, dotata di quella flessibilità capace di rispondere alle dinamiche sociali ed economiche in continua evoluzione in maniera incrementale e adattiva.

Il 18 ottobre 2022 il Dirigente generale del Dipartimento delle Attività produttive ha emesso il Decreto di approvazione del progetto Sicani Rural Lab, il progetto è stato già attivato e mirerà al raggiungimento di target precisi. Al di là di ciò, sarà importante valutare i termini di convergenza con gli altri interventi, in particolare di tipo *Living*

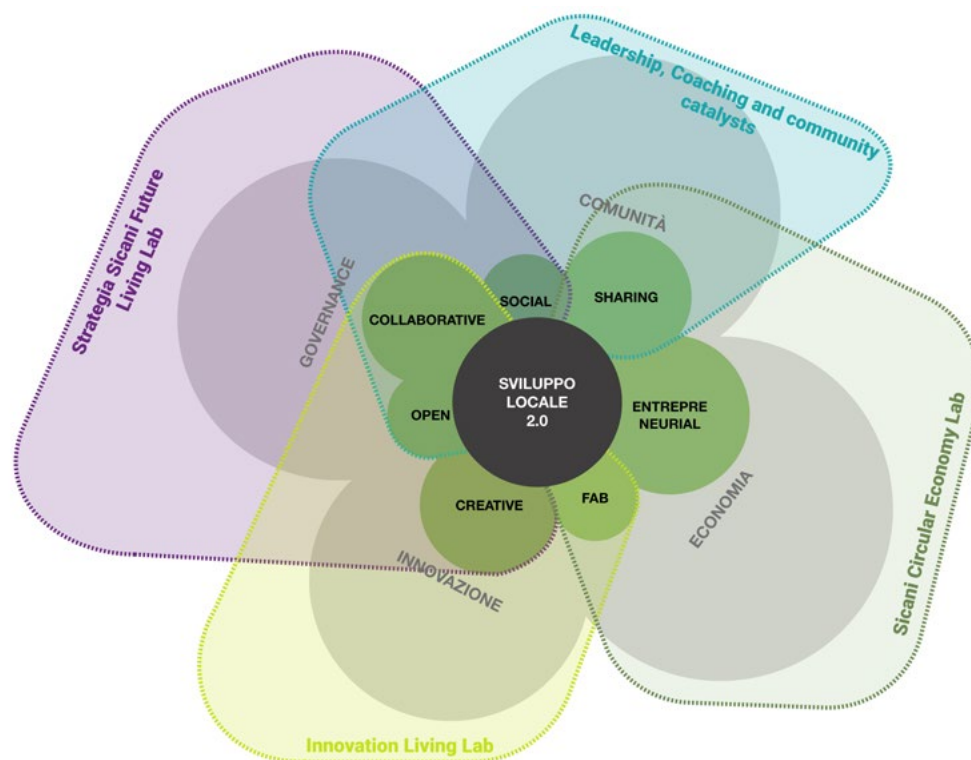


Fig. 1 Le principali attività del progetto SICANI RURAL LAB e le intersezioni con le componenti del diagramma dello Sviluppo Locale 2.0. (fonte: elaborazione da Carta e Ronsivalle (2015)).

Lab, che dovranno consentire un ulteriore intenso passo avanti nel superamento della perifericità. ■

Note

1 In particolare, dal 2012 presso il "Polo universitario di ricerca di Bivona e Santo Stefano Quisquina per l'energia, l'ambiente e le risorse del territorio" dell'Università degli Studi di Palermo, il Dipartimento di Architettura ha attivato il Laboratorio di Sviluppo locale-Sicani Lab, sotto la responsabilità scientifica di Maurizio Carta, conducendo approfondite attività di ricerca e analisi territoriale relativamente agli aspetti sociale, economico e culturale, elaborando strategie di sviluppo locale e di assistenza tecnica agli enti locali e generando importanti attività di divulgazione e disseminazione, seminari e didattiche. Gruppo di ricerca: Maurizio Carta (coordinamento e responsabilità scientifica), D. Ronsivalle, B. Lino, M. Marafon Pecoraro, M. Orlando, A. Contato, G. Mortellaro, A. Carrara, M. Buondonno e la collaborazione scientifica di A. Badami, I. Vinci, V. Provenzano. Inoltre, sono in corso le attività del Progetto di ricerca "B4R - Branding 4 Resilience. Infrastrutture turistiche come strumento per la valorizzazione dei piccoli borghi attraverso comunità resilienti e nuovi habitat aperti" finanziato nell'ambito del Prin (Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale), Bando 2017 - Linea giovani. Gruppo di ricerca: Barbara Lino (responsabile UdR Unipa), Annalisa Contato, Giovanni Frazzica, Mauro Ferrante, Luciana Macaluso, Francesca Sabatini.

2 Nell'Ambito dell'Accordo di partenariato siglato dal Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi di Palermo (resp. Scient. Prof. Maurizio Carta) con il Gal Sicani (soggetto capofila) per la realizzazione del progetto "Sicani Rural Lab", l'Augmented City Lab del Dipartimento di Architettura (gruppo di lavoro: Daniele Ronsivalle, Barbara Lino, Annalisa Contato) ha contribuito alla redazione della scheda di progetto per la partecipazione al bando "Sostegno alla generazione di soluzioni innovative a specifici problemi di rilevanza sociale, anche attraverso l'utilizzo di ambienti di innovazione aperta come i Living Labs" emanato dal Dipartimento regionale delle Attività produttive a valere del Po Fesr Sicilia 2014-2020, misura 1.3.2. Su proposta dell'Augmented City Lab, il Sicani Rural Lab include l'azione denominata "Sicani Future Living Lab", intesa quale laboratorio sperimentale di pianificazione strategica che agisca come catalizzatore dell'innovazione, propulsore e attore del processo di sviluppo improntato ad un approccio incrementale e adattivo e ai principi dell'urbanistica collaborativa.

Riferimenti

Carta M., Ronsivalle D. (2015), *Territori interni. La pianificazione integrata per lo sviluppo circolare: metodologie, approcci, applicazioni per nuovi cicli di vita*, ARACNE Editrice Int.le., Ariccia.

Dps - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2012) *Nota Metodologica per la definizione delle Aree Interne*. Roma.

Dps - Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (2014) *Strategia nazionale per le Aree interne. Accordo di Partenariato 2014-2020*, Sezione 1°, Roma.

FOCUS

COMUNITÀ RESISTENTI. PARTECIPAZIONE E POLITICHE DI SVILUPPO NELLE AREE INTERNE E RURALI

Comunità resilienti e strategia di resistenza dei territori

Adriana Galderisi, Giuseppe Guida

L'ampio tema delle aree interne della Penisola trova nel Meridione specificità che spesso non emergono e che, ancora più spesso, le politiche nazionali non intercettano. Il Ministero della Transizione Ecologica ha finanziato la ricerca RIPROVARE, che ha approfondito tre contesti territoriali del Sud: l'alto Casertano e l'Ufita, in Campania e l'ambito del Medio Agri in Basilicata, facendo emergere alcune priorità dal dialogo con i territori, attraverso partecipazione e Living Lab.

Un progetto di ricerca tra Campania e Basilicata

Le comunità resistenti, ma anche le comunità e i territori resilienti sono stati al centro dell'ampio progetto di ricerca denominato RIPROVARE (Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne), promosso e finanziato nel 2020 dal Ministero della Transizione Ecologica con un bando atto a promuovere progetti di ricerca a supporto dell'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile (Snsvs).

Il progetto è stato vinto e poi portato a conclusione da un gruppo di ricerca coordinato da Adriana Galderisi e composto dal Dipartimento di Architettura e Disegno industriale, Università della Campania Luigi Vanvitelli (Capofila);¹ dal Dipartimento di Ingegneria civile,² Università degli Studi di Salerno e dal Dipartimento delle Culture europee e del Mediterraneo,³ Università degli Studi della Basilicata (Partners).⁴

In riferimento alla Scelta strategica III dell'Area Pianeta della Snsvs, il Progetto RIPROVARE, con uno specifico focus sulle aree interne di due Regioni del Mezzogiorno (Campania e Basilicata), ha proposto una riflessione operativa sui criteri di classificazione e perimetrazione di tali aree e ha delineato metodi e strumenti utili a valutarne e rafforzarne la resilienza e possibili strategie per uno sviluppo in grado di coniugare potenziamento dei servizi di cittadinanza, riduzione dei rischi, rigenerazione e valorizzazione del potenziale di risorse locali (Galderisi, Fiore e Pontrandolfi 2020). Le due regioni individuate quali aree di studio, rappresentative di una più generale condizione territoriale in riferimento al Meridione, si

configurano quali territori molto eterogenei già in termini demografici: la prima conta circa 6 milioni di abitanti, oltre 500 comuni e una densità pari a oltre 400 ab/kmq; la seconda conta circa 557.000 abitanti, 131 comuni e una densità pari a 55 ab/kmq (dati Istat 31/12/2019) (Fig. 1).

La marcata differenza tra i due contesti territoriali emerge anche dalla classificazione effettuata dalla Snai. Se infatti la Regione Campania presenta numerosi centri intermedi, un limitato numero di centri periferici e pochissimi comuni classificati come ultra-periferici, tali rapporti risultano del tutto invertiti nel caso della Regione Basilicata, costituita in larga misura da comuni periferici e ultra periferici.

Nello specifico la ricerca si è focalizzata su tre ambiti territoriali, rappresentativi di condizioni socio-economiche e geografiche largamente diffuse in altre aree del Meridione: l'alto Casertano e l'Ufita, in Campania e l'ambito del Medio Agri in Basilicata (Galderisi, Gaudio e Bello 2022).

L'intuizione centrale del Progetto RIPROVARE è stata quella di provare a mettere a punto uno strumento operativo per comprendere la resilienza delle aree interne, intesa come l'insieme delle caratteristiche che rendono un sistema territoriale capace di fronteggiare, assorbire, riprendersi sia da shock improvvisi (eventi calamitosi) sia da stress cronici (declino demografico, marginalità, economie deboli, ecc.) (Galderisi, Bello e Limongi 2021).

In questo senso, la resilienza rappresenta infatti un riferimento imprescindibile per comprendere, tra gli eterogenei fattori di pressione, le criticità di un sistema territoriale e le caratteristiche/capacità che le

politiche di sviluppo futuro sono chiamate a potenziare per restituire centralità ai territori interni, trasformandoli da elementi marginali della società contemporanea in fondamentali risorse culturali, ambientali e produttive per l'intero Paese.

In particolare, l'indagine sviluppata ha consentito di mettere in luce, per ciascuna dimensione di resilienza e per ciascun sottosistema, le numerose criticità che caratterizzano il sistema territoriale del Matese.

Le criticità emerse sono molteplici ed eterogenee e vanno dall'inadeguatezza delle principali reti infrastrutturali, da quelle idriche a quelle per la mobilità, alla limitata disponibilità e accessibilità ai servizi essenziali, dai bassi tassi di occupazione e di reddito, alla limitata presenza del trasporto pubblico locale, dagli elevati livelli di vulnerabilità ai rischi alla scarsa eterogeneità del tessuto produttivo locale. Tali criticità hanno costituito il punto di partenza per tracciare, anche mediante il coinvolgimento attivo delle comunità locali, possibili traiettorie di sviluppo in grado di restituire vivibilità al territorio in

esame, accrescendone nel contempo le capacità di affrontare shock non previsti e crisi di lungo periodo.

Particolarmente efficace e produttivo è stato il lavoro di attivazione delle comunità locali, a diversi livelli e diverse competenze, attraverso la strutturazione di *Living Labs* (Bergvall-Kåreborn, Holst and Ståhlbröst 2009) intesi sia come strumento di conoscenza e co-progettazione, sia come strumento utile a potenziare la capacità di apprendimento di cittadini, *stakeholders*, istituzioni locali.

Nuove visioni per il Matese

In particolare, l'area del Matese è apparsa ricca di elementi strutturanti il territorio e criticità che ne hanno fatto un caso studio particolarmente interessante, con risultati utili ad implementare le politiche pubbliche, con un approccio replicabile in altre aree.

Si tratta di un territorio geograficamente collocato a nord della Provincia di Caserta e che si caratterizza per la particolare posizione geografica che lo vede confinante a

nord e nord-ovest con il Molise, ad est con la Provincia di Benevento e a sud con il resto della Provincia di Caserta.

L'ambito considerato ha una popolazione complessiva di poco superiore ai 40mila abitanti include 17 Comuni: Ailano, Alife, Capriati al Volturno, Castello del Matese, Ciorlano, Fontegreca, Gallo Matese, Gioia Sannitica, Letino, Piedimonte Matese, Prata Sannita, Pratella, Raviscanina, Sant'Angelo d'Alife, San Gregorio Matese, San Potito Sannitico, Valle Agricola, tutti appartenenti alla provincia di Caserta (Fig. 2).

La gran parte di questi comuni, pur presentando livelli non elevati di contrazione demografica, ha una popolazione inferiore ai 2.000 abitanti ed è stata classificata come "periferica" dalla Snai, data la limitata dotazione e la rilevante distanza dai poli di servizio. Lo stesso Comune di Piedimonte, che costituisce il principale centro dell'area, è classificato come periferico.

Fatta eccezione per pochissimi comuni, la gran parte di essi è caratterizzata da elevati livelli di marginalità digitale, essendo

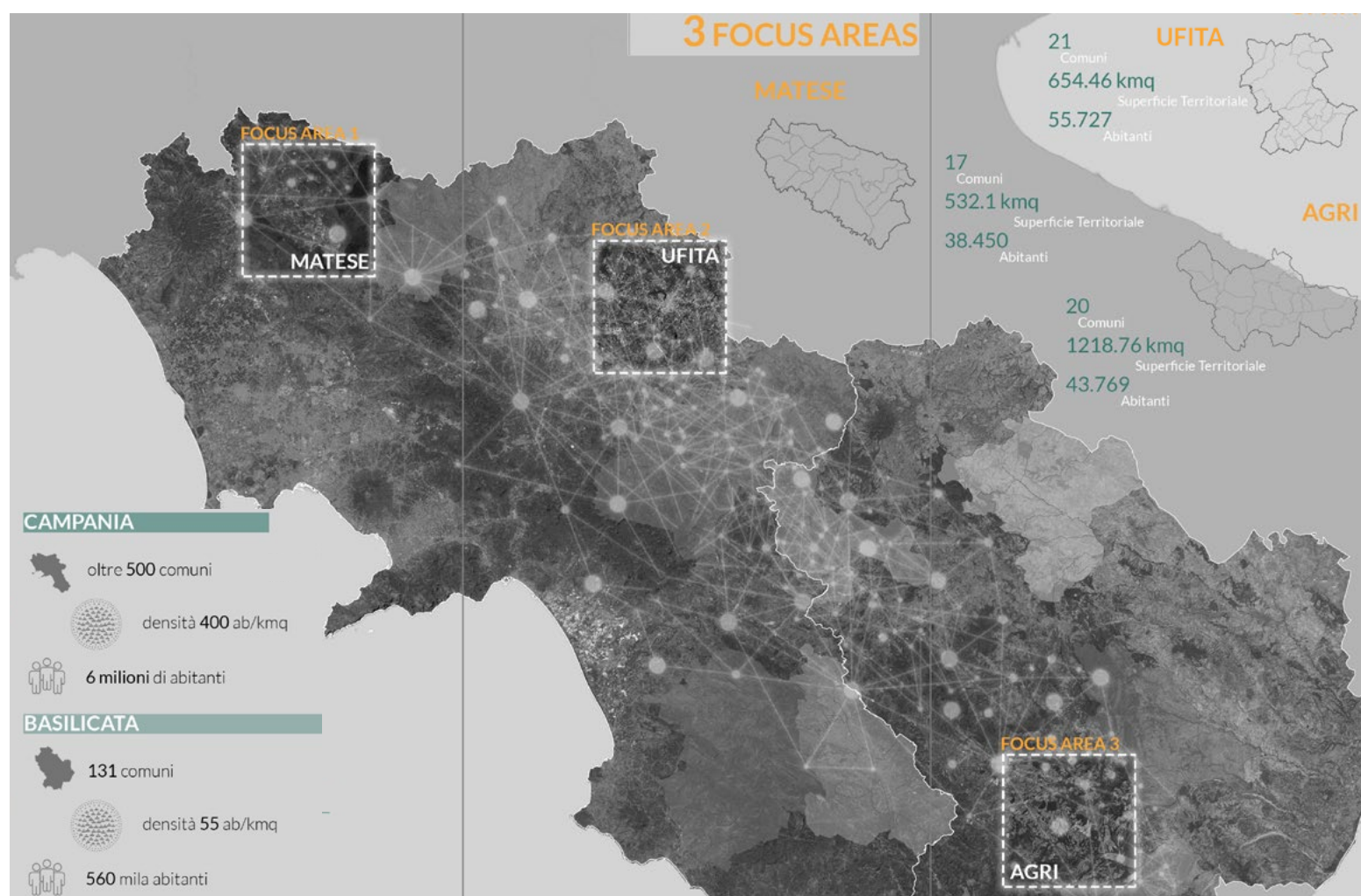


Fig. 1. L'ambito di studio della ricerca RIPROVARE (fonte: RIPROVARE Research Team).

ancora molto limitato il numero di utenti serviti da una rete in fibra ottica.

Nonostante questi elementi e la sua collocazione geografica, nonché le criticità tipiche del medio versante appenninico, l'ambito è stato incluso tra le aree pilota solo nel 2021, con la Delibera della Giunta regionale campana n. 601 del 28/12/2021.

Ancora, pur trattandosi di un territorio che presenta connotazioni tali da risultare tra i più attrattivi (almeno in Campania) per un turismo naturalistico (parte del Parco Regionale del Matese che, con la sua superficie di circa 33.300 ha, è il secondo parco regionale della Regione Campania, con una rilevante dotazione di risorse di elevato pregio naturalistico e caratterizzato dalla presenza di una estesa rete di sentieri, tra cui tratti della storica via Francigena), il confronto con un indicatore di sintesi prodotto da Istat che esprime la "densità turistica comunale", ovvero la presenza di dotazioni infrastrutturali, di flussi turistici, di attività produttive e occupazione in settori di attività economica *tourism oriented*, evidenzia una realtà in cui il turismo non riesce effettivamente a rappresentare un *asset* trainante dell'economia locale. Si tratta infatti, prevalentemente, di un turismo pendolare o di 'rientro' concentrato essenzialmente nei mesi estivi.

L'assenza di adeguate dotazioni di trasporto pubblico a basso impatto verso le aree più

attrattive per il turismo (come ad esempio il Lago del Matese, tra i Comuni di Castello del Matese e di San Gregorio Matese) implica peraltro una rilevante congestione veicolare, con conseguenti impatti sulla qualità dell'aria, soprattutto nei mesi estivi.

Dal punto di vista delle fragilità, si evidenzia la diffusa presenza di aree ad elevato rischio frane che minacciano in moltissimi casi gli stessi centri storici. Frequenti i fenomeni di isolamento di alcune aree, a causa di ostruzioni da frane lungo la viabilità principale.

Con riferimento alla definizione precedentemente data di resilienza, il lavoro è stato orientato alla costruzione di una matrice di resilienza basata su un ampio set di indicatori utili a comprendere gli attuali livelli di resilienza dei territori interni e a guidare, conseguentemente, l'attivazione di politiche atte ad accrescerne la resilienza complessiva, per contrastare i fenomeni di declino in atto e favorire l'attivazione di una fase di riorganizzazione. I tentativi di 'operazionalizzare' il concetto di resilienza sono stati numerosi negli ultimi anni: in particolare, è utile ricordare le molte iniziative promosse da organizzazioni internazionali (UNISDR, Rockefeller Foundation, ICLEI, ecc.) che, pur avendo contribuito in misura significativa allo sviluppo di strumenti operativi per l'analisi di resilienza (es. *City Resilience Framework*, *Resilience Scorecard*, ecc.) sono

state prevalentemente indirizzate a contesti urbani, seppure eterogenei per dimensioni e caratteristiche geografiche, culturali, economiche e sociali (Galderisi, Limongi e Salata 2020), mentre nel caso dei territori interni, l'approccio al tema della resilienza sembra essere a tutt'oggi prevalentemente teorico o, in taluni casi, riferito alla resilienza di specifici ambiti territoriali a fronte di eventi calamitosi (Cavallo e Marino 2014; Di Baldassarre 2021).

A partire da questo quadro teorico e metodologico, la ricerca RIPROVARE ha elaborato una struttura analitica e progettuale riferita a quanto emerso dall'analisi delle criticità e dei punti di forza, evidenziato dapprima dalle analisi di resilienza condotte e successivamente rielaborato ed approfondito durante l'attivazione dei tavoli di co-progettazione nei *Living Lab*.

I risultati ottenuti hanno consentito di delineare una vision complessiva e strategica per lo sviluppo sostenibile e resiliente del territorio del Matese rispetto a quattro macro-temi fondamentali: accessibilità, mobilità e riduzione dei rischi; polarità e nuclei storici, infrastrutture verdi/blu e turismo sostenibile; agricoltura ed energia. Gli indirizzi proposti nella vision sono strettamente connessi ad alcuni assi strategici discussi ed approfonditi in tavoli tematici di co-progettazione; essi sono: Innova Matese, incentrato sul rilancio del tessuto produttivo locale e, in particolare, del settore agro-alimentare, e sugli strumenti per favorire la nascita e lo sviluppo sostenibile di un'imprenditoria giovanile; Valorizza Matese, orientato alla valorizzazione del consistente patrimonio di risorse naturali e culturali in grado di promuovere forme di turismo sostenibile nell'area; Ri-abita Matese, incentrato sulle necessità connesse ad un abitare contemporaneo, con particolare attenzione alla qualità del patrimonio edilizio ma anche alle dotazioni di servizi di base e spazi di comunità. Ogni asse strategico fa riferimento ad un articolato sistema di obiettivi, strategie ed azioni più puntuali, a partire dalle quali è stato elaborato un progetto pilota che mira ad integrare e territorializzare alcune delle azioni proposte.

L'idea guida del Progetto pilota, richiamata già nel titolo e nell'acronimo proposti – RIVELARE "Riscoprire: Valori, Ecosistemi, Lentezza, Accoglienza, Reti ed Enogastronomia" – è promuovere la riscoperta del rilevante e attualmente scarsamente valorizzato capitale naturale e

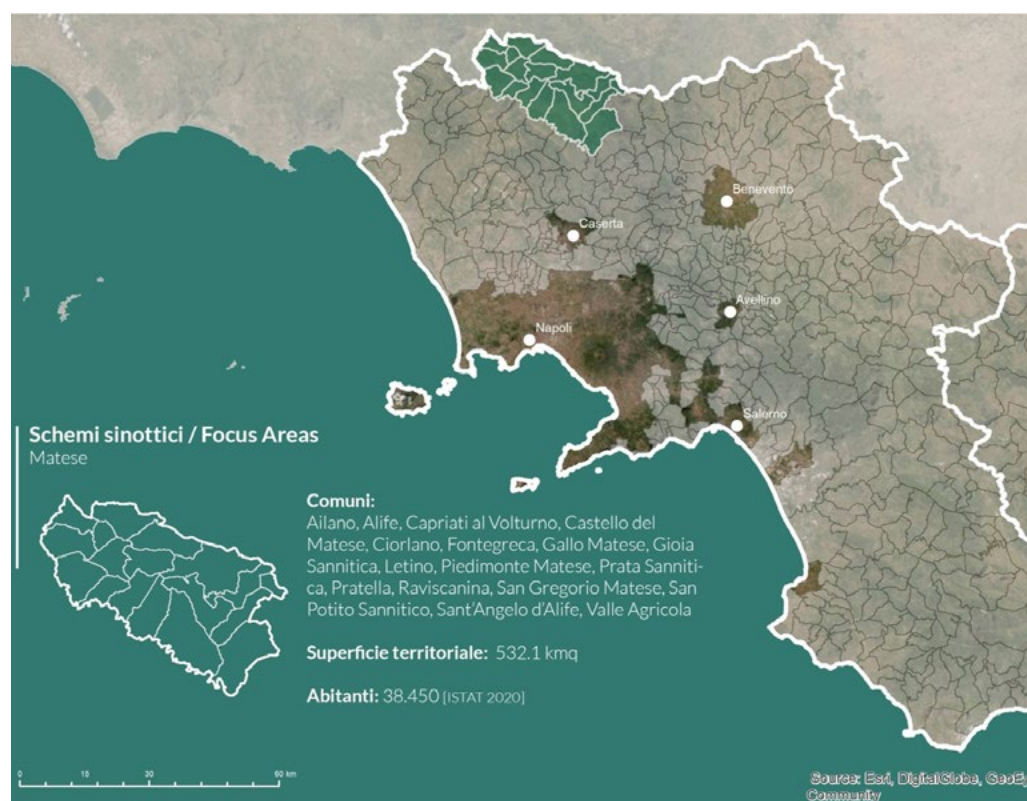


Fig. 2. L'ambito di studio Matese in rapporto alla dimensione regionale campana (fonte: RIPROVARE Research Team).

culturale mediante l'attivazione di un attore diffuso basato sul recupero, riuso e messa a sistema delle principali risorse culturali e geo-naturalistiche che caratterizzano l'area individuata dai Comuni di Raviscanina, Ailano, Valle Agricola, Letino e San Gregorio Matese, consentendo anche una riconnessione tra gli stessi.

Il progetto di ricerca RIPROVARE, in sintesi, avendo come sfondo una geografia significativa del Meridione (alcuni territori di Campania e Basilicata), ha esplorato e fatto emergere le potenzialità dei luoghi, mettendo in tensione fatti territoriali, fatti urbani, fatti sociali e le priorità che emergono dal dialogo con i territori, attraverso l'attivazione di processi di co-progettazione e un lavoro di sintesi e produzione progettuale finale del gruppo di ricerca, che ha teso ad affrontare i territori interni senza isolarli dal resto del paese, evitando di rinchiuderli e preservarli all'interno dei loro perimetri (Guida 2020).

Il lavoro svolto ha fornito non soltanto un contributo teorico-metodologico a supporto dell'attuazione della Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile, ma anche strumenti operativi atti a promuovere processi di sviluppo, improntati a criteri di sostenibilità e resilienza, in alcuni dei territori interni delle Regioni Campania e Basilicata. Tra questi, un ruolo rilevante è stato assunto dalla produzione di Strategie integrate e progetti pilota, come quelli descritti per l'area del Matese, delineati attraverso attività di co-progettazione e sulla base di un approccio *place-based*, a partire dalle specificità dei territori considerati, in termini non soltanto di criticità e di potenzialità del territorio ma anche delle aspirazioni delle comunità locali, e in particolare dei giovani. Strategie e progetti prefigurati per le diverse aree costituiscono un importante lascito ai territori di sperimentazione del Progetto RIPROVARE fornendo, a ciascuno di essi, una visione strategica da utilizzare quale cornice di riferimento entro cui promuovere, in tempi e con risorse differenti, interventi specifici ma concepiti come tasselli di un'unica strategia di sviluppo. Inoltre, le modalità di costruzione partecipata delle Strategie, gli esempi di buone pratiche e le opportunità di finanziamento individuate, oltre ad alcune delle azioni proposte possono costituire un utile riferimento per contesti caratterizzati da problematiche analoghe a quelle riscontrate nei territori di sperimentazione del Progetto. ■

Note

- 1 Il Gruppo di ricerca afferente al Dipartimento di Architettura e Disegno industriale dell'Università della Campania Luigi Vanvitelli è stato costituito, oltre che dagli autori, da docenti afferenti a diversi settori scientifico-disciplinari (Claudia De Biase, Francesca Castanò, Fabiana Forte, Luigi Maffei e Maria Antonietta Sbordone) e da un gruppo di giovani ricercatori (dottorandi, borsisti e assegnisti) (Giovanni Bello, Antonietta Izzo, Giada Limongi, Roberto Musumeci e Valentina Vittiglio).
- 2 Responsabile: prof. Pierfrancesco Fiore.
- 3 Responsabile: prof. Piergiuseppe Pontrandolfi.
- 4 Un'ampia selezione dei materiali della ricerca su <https://www.riprovare.it>

Riconoscimenti

Il presente saggio è frutto di un lavoro comune e coordinato tra gli autori. In questa cornice, il primo paragrafo è da attribuire a Adriana Galderisi, il secondo a Giuseppe Guida.

Riferimenti

- Bergvall-Kåreborn B., Holst M., Ståhlbröst A. (2009), "Concept design with a living lab approach", *Proceedings of the 42nd Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, HICSS, 2009. <https://doi.org/10.1109/HICSS.2009.123>.
- Cavallo A., Marino D. (2014), "Ri-costruire territori resilienti: ricomporre le relazioni tra comunità

e risorse per il futuro delle aree interne", in L. Caravaggi (a cura di), *La montagna Resiliente Sicurezza, coesione e vitalità nella ricostruzione dei territori abruzzesi*, Quodlibet, Macerata.

Di Baldassarre M. G. (2021), "Transcalarità per la resilienza. Il caso studio delle Aree Interne", in G. Brunetta, O. Caldarice, M. Russo, M. Sargolini (a cura di), *Resilienza nel Governo del territorio. Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU, DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Torino, 17-18 giugno 2021, vol. 04, Planum Publisher, Roma-Milano. <https://doi.org/10.53143/PLM.C.421>

Galderisi A., Bello G., Limongi G. (2021), "Per uno sviluppo resiliente dei territori interni: uno strumento operativo", *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, vol. 21, 2/2021.

Galderisi A., Gaudio S., Bello G. (2022), "Le Aree Interne tra Dinamiche di Declino e Potenzialità Emergenti: Criteri e Metodi per Future Politiche di Sviluppo", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 133, p. 5-28.

Galderisi A., Limongi G., Salata K. D. (2020), "Strengths and weaknesses of the 100 Resilient Cities Initiative in Southern Europe: Rome and Athens' experiences", *City Territory and Architecture*, vol. 7, no. 16, p. 1-22.

Galderisi A., Fiore P., Pontrandolfi P. (2020), "Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne: il Progetto RI.PR.O.VA.RE.", *BDC. Bollettino Del Centro Calza Bini*, no. 20(2), p. 297-316. <https://doi.org/10.6092/2284-4732/7557>

Guida G. (2021), "Nomi, luoghi e identità. Note per una nuova geografia delle aree interne", in F. D. Moccia, M. Sepe (a cura di), *Benessere e salute delle città contemporanee*, INU Edizioni, Roma.



Fig. 3. L'area del Matese dal Comune di Raviscanina (foto degli autori).

Living Lab Matese: esperienze di co-progettazione nei territori interni

Giada Limongi, Valentina Vittiglio

I Living Labs sono riconosciuti a livello europeo come esperienze di interazione tra attori e utenti di un territorio per la definizione di strategie di sviluppo innovativo per le aree oggetto di indagine. Il contributo riporta le fasi e gli esiti del processo partecipativo sviluppato nel progetto di ricerca RIPROVARE - Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne, in particolare per la focus area Matese.

Introduzione

I *Living Labs* (LLs) sono riconosciuti a livello europeo come esperienze di integrazione tra attori e utenti di un territorio nei processi di definizione di strategie di sviluppo innovativo per le aree oggetto di indagine (JPI Urban Europe 2013). I processi partecipativi, e in particolare le attività preliminari di co-esplorazione e quelle successive di co-progettazione, consentono di coniugare idee e approcci scientifici con visioni e bisogni propri delle comunità locali, innescando un rapporto di reciproco scambio di conoscenze ed esperienze oltre a favorire una transizione verso modelli di sviluppo maggiormente improntati sulla sostenibilità e sulla resilienza, sia di territori che di comunità.

In tal senso, il progetto di ricerca RIPROVARE (Riabitare i Paesi. Strategie Operative per la Valorizzazione e la Resilienza delle Aree Interne)¹ si è proposto di assolvere ad un duplice scopo: da un lato, costruire una visione di sviluppo condivisa improntata sui principi di sostenibilità, dall'altro spostare il *focus* dalle città, maggiormente interessate da esperienze di co-esplorazione e co-progettazione (Voytenko *et al.* 2016), ai territori interni, diffusamente caratterizzati da dinamiche di contrazione demografica cronica, invecchiamento della popolazione e da un conseguente declino economico-produttivo (Copus *et al.* 2021).

Nell'ambito del progetto RIPROVARE, il processo partecipativo ha intercettato tutte le fasi di conoscenza del territorio e di definizione di strategie sostenibili configurandosi come "laboratorio rurale" (Zavratnik *et al.* 2019) in grado di accrescere conoscenza e consapevolezza da parte di Istituzioni e comunità locali sulle criticità e potenzialità dei

luoghi e sulla necessità di costruire reti attive per la condivisione di obiettivi futuri di sviluppo e approcci innovativi.

Le fasi del processo partecipativo sono state articolate e dettagliate in modo differente per ciascuna delle *focus areas* individuate nel Progetto – le aree del Matese e dell'Ufita in Campania e l'area del Medio Agri in Basilicata – per tenere conto sia dell'eterogeneità dei contesti territoriali che delle differenti competenze disciplinari presenti nelle tre Unità operative coinvolte. Vengono descritti di seguito fasi ed esiti del processo che ha interessato i Comuni di Ailano, Letino, Raviscanina, San Gregorio Matese e Valle Agricola ricadenti nella *focus area* del Matese, in Provincia di Caserta.

L'esperienza del Matese: le fasi del processo di partecipazione e l'interpretazione dei risultati

Da un punto di vista metodologico il processo partecipativo si è articolato in tre momenti principali:

- co-esplorazione del territorio attraverso il coinvolgimento attivo dei rappresentanti delle istituzioni locali (sindaci, vicesindaci, tecnici comunali) per la condivisione di conoscenze e informazioni;
 - coinvolgimento dei giovani (studenti, *forum* giovani) attraverso laboratori di ascolto e partecipazione;
 - co-progettazione condivisa con gli *stakeholders* locali (rappresentanti delle istituzioni locali, associazioni di categoria, associazioni locali, pro-loco, tecnici e associazioni di professionisti, imprenditori locali, parroci, etc.) mediante l'attivazione di LLs.
- Nel merito, il primo momento partecipativo volto alla creazione di forme di cooperazione

sul territorio è stato strutturato mediante incontri diretti con i soggetti istituzionali locali per illustrare gli obiettivi generali del progetto e sottoporre loro questionari e interviste non strutturate. Se da un lato questa tipologia di approccio ha consentito di implementare ed approfondire il quadro conoscitivo già preliminarmente costruito mediante analisi *desk* dal gruppo di ricerca (Galderisi, Bello e Limongi 2021; Galderisi, Gaudio e Bello 2022), dall'altro, ha permesso di tessere i primi rapporti con le comunità locali e di individuare potenziali attori da coinvolgere nelle successive fasi del processo. Il ruolo di questa fase è stato tutt'altro che marginale, al contrario ha consentito al gruppo di ricerca di integrare le conoscenze di base con elementi ancora inesplorati connessi a molteplici aspetti: dalla percezione del territorio, dei suoi valori e delle sue problematiche, alle prospettive future di sviluppo; dalle azioni in corso o programmate da parte delle istituzioni locali, alle difficoltà strutturali connesse alla indisponibilità di risorse per la gestione della cosa pubblica; dalla visione dei territori rispetto al sovra-sistema territoriale alla difficoltà di fare rete tra istituzioni e comunità locali. Infine, l'individuazione preliminare dei gruppi di *stakeholders* da coinvolgere nei successivi momenti interattivi ha consentito di adattare rispetto ad essi l'approccio metodologico precedentemente delineato per le successive fasi del processo.

Il secondo momento partecipativo è stato strutturato in laboratori di ascolto e partecipazione indirizzati ai più giovani in quanto portatori di esigenze specifiche e attori principali del futuro dei territori di appartenenza. Le attività di co-esplorazione e co-progettazione previste sono state condotte con il *Forum* dei giovani di Ailano e gli studenti delle ultime classi del Liceo Statale Galileo Galilei di Piedimonte Matese - Indirizzo artistico.

Le attività di co-esplorazione sono state funzionali alla comprensione dei livelli di conoscenza del territorio da parte dei giovani coinvolti e all'interpretazione del loro rapporto con il contesto locale di appartenenza. Durante questa fase, il team di ricerca ha supportato i partecipanti nel riconoscimento delle principali criticità territoriali, delle cause e delle loro possibili soluzioni nonché nell'individuazione di aspettative occupazionali e di vita che ripongono nel territorio, molto spesso discordanti rispetto ad alcuni obiettivi di sviluppo prospettati dal gruppo di ricerca e condivisi dalla sfera istituzionale. Stesso esito è stato conseguito anche du-

rante le successive attività di co-progettazione previste nell'ambito dei laboratori di ascolto e partecipazione. In particolare, il laboratorio svolto con gli studenti del Liceo (Fig. 1) ha fatto emergere sia una ridotta conoscenza delle risorse del territorio di appartenenza, sia una ridotta propensione alla 'restanza' come espressione di un disagio del vivere quotidianamente territori caratterizzati da difficile accessibilità, ridotta dotazione di servizi di base e spazi per il tempo libero. Di contro, gli esiti del laboratorio con i giovani del *Forum* di Ailano (Fig. 2) hanno evidenziato un forte senso di appartenenza al territorio, giustificato anche da una maggiore conoscenza delle sue potenzialità, e che dunque genera una più spiccata volontà di restare.

Le preliminari attività di co-progettazione avviate con i più giovani sono state ulteriormente sviluppate nei LLs indirizzati ad una più ampia ed eterogenea platea di *stakeholders* locali ed articolati in diversi incontri orientati alla costruzione di una visione condivisa per lo sviluppo del territorio matesino in relazione a tre focus prioritari individuati dal gruppo di ricerca ed ascrivibili al rilancio del tessuto produttivo locale ed in particolare del settore agro-alimentare favorendo l'imprenditoria giovanile; alla valorizzazione del patrimonio naturale e culturale e promozione di un turismo sostenibile; ed infine all'implementazione dei servizi di base e di spazi di comunità.

Ogni focus è stato approfondito e discusso in tavoli tematici con specifici *stakeholders* partendo da un'analisi Swot per poi delineare in maniera condivisa un sistema di obiettivi, strategie e azioni più puntuali per ciascuno di essi.

I LLs attivati sul territorio matesino hanno

fatto emergere alcuni aspetti critici principalmente riconducibili alla ridotta partecipazione ai tavoli tematici di co-progettazione. Al primo incontro conoscitivo e di illustrazione dei principali esiti della ricerca sono stati registrati una cospicua partecipazione e un rilevante interesse da parte degli *stakeholders* locali. Diversamente, nei due successivi incontri, principalmente orientati alla co-progettazione e interazione nei diversi tavoli tematici, è stata registrata una minore affluenza. La minore partecipazione ha riguardato il tavolo sul rilancio produttivo locale che, al contrario, avrebbe dovuto prevedere la partecipazione di numerosi rappresentanti del mondo imprenditoriale locale che avevano garantito la propria adesione al primo incontro. Il tavolo tematico dedicato al tema della valorizzazione, anche in chiave turistica, del territorio è stato invece caratterizzato da una maggiore partecipazione ed eterogeneità di partecipanti (rappresentanti del Parco Regionale, delle Pro-Lo-co, di esponenti delle associazioni locali).

Nonostante il numero di partecipanti inferiore alle aspettative iniziali, gli incontri sono stati una rilevante opportunità per migliorare la comprensione dei punti di forza e di debolezza del territorio in esame, per conoscere alcune buone pratiche attive sul territorio, ma anche per delineare in maniera condivisa un sistema di strategie e di azioni per ciascun focus strategico.

La fase finale del processo ha riguardato la presentazione degli esiti delle attività del progetto, in forma di mostra temporanea, da parte del team di ricerca alle comunità locali ed ha previsto un loro ulteriore coinvolgimento nella valutazione degli obiettivi definiti per ogni focus strategico approfondito nei tavoli tematici attraverso una matrice per

il confronto a coppie. L'incontro si è poi concluso con un dibattito aperto con e tra i rappresentanti istituzionali (sindaci e vicesindaci dei comuni pilota), le associazioni locali (pro-loco, Cai, ecc.), gli ordini professionali e la comunità (Fig. 3).

Quest'ultimo incontro, oltre a fornire al team di ricerca ulteriori *feedback*, in termini di priorità degli obiettivi da perseguire secondo gli stessi attori che hanno preso parte alla loro definizione, ha consentito ai partecipanti di conoscere gli esiti del lavoro svolto durante gli incontri precedenti incoraggiandoli a continuare il dialogo avviato e ad usufruire dei risultati del progetto espressi in termini di conoscenze sistematizzate e possibili azioni da intraprendere attraverso specifiche progettualità.

Lezioni apprese: la capacità di networking per uno sviluppo resiliente dei territori interni

Il processo qui sinteticamente presentato rappresenta un'esperienza utile ad evidenziare, da un lato, le rilevanti difficoltà connesse all'attivazione di processi partecipativi in queste aree; dall'altro, la centralità della partecipazione e della condivisione nel governo dei territori interni. In primo luogo, occorre sottolineare come la dinamica di contrazione demografica di questi contesti ed il conseguente declino del loro tessuto produttivo quale motore per la vitalità locale, rende difficile l'attivazione di processi di sviluppo e valorizzazione dei territori stessi sia da parte delle istituzioni che dei singoli attori locali. In secondo luogo, queste stesse dinamiche di contrazione tendono ad inibire la capacità dei territori interni di fare rete e rinviare il senso di comunità attraverso il dialogo, il confronto e l'apprendimento reciproco.



Figg. 1-3. Da sinistra: laboratorio con gli allievi del Liceo Statale Galileo Galilei di Piedimonte Matese (Ce), attività di co-progettazione; il Laboratorio di ascolto e partecipazione con il Forum dei Giovani di Ailano (Ce), attività di co-esplorazione; gli esiti dei LLs Matese: incontro conclusivo ad Ailano (fonte: RIPROVARE team 2021).

Tra i principali limiti del processo di partecipazione, infatti, va evidenziata la difficoltà nell'interazione tra i rappresentanti istituzionali dei diversi comuni coinvolti e tra questi e gli enti sovracomunali, così come la difficoltà nel coinvolgimento degli *stakeholders* locali soprattutto nella definizione di possibili visioni di sviluppo. Tuttavia, l'esperienza dei LLs Matese ha permesso alle comunità coinvolte di migliorare la comprensione dei punti di forza e di debolezza del territorio e ha rappresentato un'opportunità per rafforzare le relazioni esistenti tra i diversi portatori di interesse, avviare nuovi processi di collaborazione, individuare le buone pratiche attive da valorizzare, inquadrare le diverse visioni di futuro in un più ampio sistema di obiettivi, strategie e azioni volto al rilancio dell'intero ambito territoriale. ■

Riconoscimenti

Il lavoro è frutto di un percorso di ricerca sviluppato dagli autori nell'ambito del Progetto RIPROVARE. In particolare, la concettualizzazione del lavoro e la redazione dei paragrafi 1 e 3 sono da attribuirsi a Giada Limongi; la redazione del paragrafo 2 è da attribuirsi a Valentina Vittiglio.

Note

1 Per maggiori informazioni sul Progetto RIPROVARE è possibile consultare il sito ufficiale per Progetto al link: <https://www.riprovare.it/>.

Riferimenti

Copus A., Kahila P., Dax T., Kovács K., Tagai G., et al. (2021), "European shrinking rural areas: Key messages for a refreshed long-term vision", *Terra: Revista De Desarrollo Local*, vol. 8, p. 280-309.

Galderisi A., Bello G., Limongi G. (2021), "Per uno sviluppo resiliente dei territori interni: uno strumento operativo", *BDC*, no. 21(2), p. 231-251.

Galderisi A., Gaudio S., Bello G. (2022), "Le aree interne tra dinamiche di declino e potenzialità emergenti: criteri e metodi per future politiche di sviluppo", *Archivio di Studi Urbani e Regionali*, no. 133, p. 5-28.

JPI Urban Europe (2013), *Urban Europe: Creating Attractive, Sustainable and Economically Viable Urban Areas. Joint Call for Proposals 2013*, JPI Urban Europe

Voytenko Y., McCormick K., Evans J., Schliwa G. (2016), "Urban living labs for sustainability and low carbon cities in Europe: towards a research agenda", *Journal of Cleaner Production*, vol. 123, p. 45-54.

Zavratnik V., Superina A., Stojmenova Duh E. (2019), "Living Labs for Rural Areas: Contextualization of Living Lab Frameworks, Concepts and Practices", *Sustainability*, vol. 11(14), 3797.

Ascolto attivo e co-progettazione: strumenti di processo per la costruzione di strategie rigenerative delle aree interne colpite dal Sisma 2016

Francesco Rotondo, Giovanni Marinelli, Monica Pantaloni, Luca Domenella

Le questioni poste dalle aree interne si manifestano attraverso la decrescita dei principali indicatori demografici, ma riguardano le condizioni economiche, la qualità e l'offerta dei servizi, il livello di accessibilità, la vitalità sociale delle comunità insediate, che vanno affrontate con nuovi modelli di sviluppo. Il testo affronta l'ascolto attivo e la co-progettazione quali strumenti di processo per la costruzione di strategie rigenerative delle aree interne colpite dal Sisma 2016.

Premessa

Negli ultimi vent'anni si è assistito ad una profonda mutazione del tessuto demografico e sociale del nostro Paese. La bassa natalità e l'aumento dell'aspettativa di vita hanno innescato una fase demografica recessiva, già a partire dal 2014 (Istat 2022), ponendo la questione demografica al centro del dibattito nazionale. Nelle aree interne, come definite dalla Strategia nazionale (Lucatelli 2017), questi fenomeni sono esaltati dalle condizioni economiche, sociali e dalle dotazioni infrastrutturali che le caratterizzano. L'attività dell'unità di ricerca si è concentrata sullo sviluppo di processi partecipativi nelle aree interne ricomprese nel cratere sismico marchigiano. Attraverso una sequenza di momenti di ascolto e raccolta di istanze, disponibilità e condivisione di punti di vista delle comunità e degli attori locali, l'attività ha consentito di affiancare al processo di formazione tecnico-progettuale delle scelte urbanistiche per la ricostruzione, azioni di co-progettazione, per convergere verso un progetto di ricostruzione e sviluppo il più possibile espressione collettiva di una visione comune per il futuro del territorio (Rotondo, Marinelli e Domenella 2020).

Stato dell'arte

L'Istat stima che nel breve e medio termine il numero di residenti in Italia sarà soggetto ad un ritmo d'incremento via via decrescente, con progressiva riduzione della popolazione nel lungo periodo, con un'età media che passerà da 43,5 anni del 2011 a circa 49,8 nel 2060 (Istat 2018). Questi fenomeni sono ancora più evidenti

nelle aree interne, contesti che hanno subito un progressivo processo di emarginazione e conseguente spopolamento, innescato da un modello di sviluppo basato sulla concentrazione di servizi ed economie nei grandi centri urbani e che sta entrando progressivamente in crisi (Cinieri 2021), anche a seguito dell'emergenza pandemica Covid-19. La stretta correlazione tra recessione demografica e fenomeni economici, politici e sociali, assume molteplici forme e ricadute spaziali (Cassatella e Bonaverò 2021), e ha fatto emergere la necessità di porsi interrogativi circa le possibili strategie da introdurre per individuare forme di riorganizzazione dei processi insediativi e di governo del territorio. È evidente che queste strategie non possano esimersi dal riflettere sul rapporto città-campagna, attraverso un nuovo modo di pianificare il territorio in grado di favorire processi di sviluppo locale autosostenibile (Magnaghi 2020).

Dalla metà del secolo scorso, la disciplina urbanistica è stata praticata e codificata per regolare l'insediamento della popolazione nei territori e fronteggiare le disfunzioni della crescita urbana (Tira 2021) in stretta correlazione con la logica della crescita che caratterizzava il nostro Paese.

Questo paradigma richiede oggi una trasformazione, un nuovo approccio ai progetti urbani e territoriali, che sia in grado di rispondere tanto alle nuove esigenze emergenti di carattere ambientale, quanto alle mutazioni del tessuto sociodemografico. Dobbiamo abituarci a progettare l'ambiente costruito e il territorio rurale in un'ottica di circolarità, rigenerazione e riuso del patrimonio

(costruito e naturale) per rendere le comunità più resilienti ai cambiamenti socioeconomici e ambientali, attraverso principi di sostenibilità ed inclusione, con particolare attenzione alle aree interne, che rappresentano oggi il 53% circa dei Comuni italiani (Sargolini *et al.* 2022).

Nella Regione Marche la Strategia nazionale aree interne (Snai) individua 3 aree interne localizzate tra la fascia appenninica e la bassa collina, luoghi in cui alle criticità socioeconomiche evidenziate dalla Snai, si sono sovrapposte nel 2016 quelle dovute al Sisma, fenomeno che ha accelerato il processo di emarginazione e di spopolamento dell'entroterra marchigiano.

Queste aree interne si configurano come un modello di aree marginalizzate particolarmente significativo, poste per definizione distanti dai centri che dispensano servizi essenziali, sono caratterizzate da un prolungato declino demografico ed economico, che ha causato un uso e un livello di protezione del territorio del tutto inadeguati.

In questo quadro complesso, in cui si sovrappongono fragilità ambientali e criticità socioeconomiche, diviene centrale riflettere su come la pianificazione della ricostruzione possa prefigurare nella risposta al disastro la ricerca di nuove "forme urbano-territoriali" e di nuove relazioni funzionali più resilienti e sostenibili, con l'obiettivo di attivare traiettorie di sviluppo locale e rendere le comunità dei territori fragili dell'Appennino Centrale più resilienti (Pierantoni, Stimilli e Tondi 2022).

Tanto la ricostruzione, quanto i processi di sviluppo locale dei territori delle aree interne, sono e dovrebbero essere atti collettivi nei quali obiettivi e interessi, pubblici e privati, convergono in una vision integrata per l'intera comunità locale.

I processi partecipativi come strumento di convergenza tra progettualità indipendenti

Le attività di partecipazione e coinvolgimento attivo delle comunità sono state sviluppate sulla base dei principi guida dell'urbanistica partecipata (Ciaffi e Mela 2011; Cellamare 2020), con l'obiettivo di diffondere ed incentivare il ricorso all'ascolto attivo (Sclavi *et al.* 2000), alla consultazione della comunità e alla co-progettazione nelle amministrazioni locali coinvolte (Healey 1999). Il lavoro sviluppato ha consentito di fornire a questi comuni, un quadro di dettaglio delle criticità preesistenti, delle precondizioni, delle modalità, dei tempi e dei costi per

introdurre azioni di ricostruzione orientate non solo al ripristino fisico dei contesti danneggiati, ma anche all'attuazione di strategie di sviluppo locale attraverso la sintesi e il coordinamento di interventi apparentemente indipendenti (Maggio 2020).

Fermo restando il rispetto di ruoli e competenze istituzionali, secondo cui la responsabilità politica delle decisioni spetta agli organismi di rappresentanza, le attività di ascolto attivo sono state sviluppate perseguendo le seguenti finalità generali:

- aprire la strada a un cambiamento, stimolando cittadini, amministrazione e portatori di interesse a trovare spazi di collaborazione e di corresponsabilità;
 - codificare gli spazi e le forme di questo dialogo per uscire dallo schema della contrapposizione polemica e dagli equivoci nati da aspettative spesso inadeguate;
 - porre la trasparenza e la cura della comunicazione come fondamentale elemento della relazione tra istituzioni e cittadini non a fini propagandistici, ma come elemento di valore;
 - valorizzare il patrimonio materiale e immateriale della cittadinanza, delle associazioni culturali, ambientali, sportive, ricreative;
 - mitigare le criticità preesistenti di carattere sociale, ambientale, edilizio, creando le condizioni per sviluppare delle progettualità funzionali al soddisfacimento, non sempre scontato, delle necessità dei singoli cittadini.
- Come dichiarato nei principi fondanti dell'urbanistica partecipata, il cittadino è portatore di 'saperi' utili, perché conosce il territorio vivendolo nel quotidiano, ragion per cui aprire alla possibilità di espressione, di ascolto e talvolta di co-progettazione diviene un fattore di arricchimento che apre e rafforza canali di fiducia e collaborazione tra cittadinanza e istituzioni.

Poiché il riconoscimento e la legittimazione dei conflitti che nascono a partire da diversi bisogni, interessi e differenti visioni, è un passaggio necessario per poter poi avviare processi di incontro e dialogo, il processo partecipativo è stato codificato e condiviso con la cittadinanza prima dell'avvio dell'attività. Scelta che ha consentito di rendere il processo più efficace ed efficiente in relazione alle esigenze di cittadini e amministrazioni.

Percorsi partecipativi: alcune considerazioni dalle aree interne marchigiane

Il processo partecipativo è stato sviluppato secondo un modello *top-down*, mediante il quale è stato possibile formulare

inizialmente una visione generale, descrivendo la finalità principale e successivamente perfezionare ogni parte aggiungendo maggiori dettagli nella progettazione. Da un punto di vista metodologico, questo modello ha consentito di partire dal comune obiettivo generale della ricostruzione, e da esso far scaturire strategie urbano-territoriali per determinare l'obiettivo stesso, valorizzando il 'perché' e da esso far dipendere il 'come'.

Per l'attuazione del processo sono stati attivati presso i Comuni coinvolti i rispettivi "Laboratori per la Ricostruzione", finalizzati a rendere riconoscibile e codificata l'attività di partecipazione.

Le comunità di questi contesti appenninici sono costituite per la maggior parte da anziani over 65 (Nomisma 2019), che nonostante i grandi e gravi disagi finora vissuti a seguito del sisma, non si sono allontanate dai rispettivi territori d'origine, mostrando un attaccamento identitario per il proprio territorio, evidenza che in qualche forma ha contrastato il processo di abbandono in atto. Il processo progressivo di co-progettazione è stato suddiviso in due fasi di lavoro progressive ed integrate:

- Fase preliminare: raccolta di idee, progetti, istanze e criticità preesistenti di natura sociale, ambientale, edilizia. Progettualità e proposte funzionali alla costruzione di una vision, il più possibile espressione collettiva per il futuro del territorio;
- Fase progettuale: individuazione delle problematiche di carattere tecnico-procedurale, coordinamento con cittadini e tecnici locali per specifiche esigenze/progettualità, sistematizzazione e calibrazione delle proposte in funzione della revisione degli strumenti urbanistici vigenti e delle *performance* qualitative auspicate.

Dal punto di vista operativo, le singole fasi del processo progressivo di costruzione del progetto generale sono state strutturate in 5 *Work packages* (Wp) integrati e non sequenziali, propedeutici allo sviluppo di un quadro conoscitivo di confronto, organizzato per macro-tematiche d'indirizzo e per livelli di tematici di analisi/progettazione:

- Wp 1 - Ascolto attivo della popolazione. Utilizzando lo strumento dei tavoli di lavoro con la cittadinanza, dei tavoli tecnici con i professionisti incaricati e delle 'visite di cantiere', sono stati raccolti dati quantitativi e qualitativi mediante schede di rilevamento tematiche. La raccolta dati è stata sviluppata con uno *Street-Level approach* (Perrone 2019) attingendo alla versione embrionale del "SLa" di Jane Jacobs, metodo che ha

consentito di definire un quadro sinottico delle condizioni pre-sisma, delle criticità sistemico-funzionali, e delle prospettive/potenzialità per lo sviluppo socioeconomico del territorio;

- Wp 2 - Sintesi critico interpretativa dei dati. I dati raccolti sono stati sistematizzati in un database territoriale e georeferenziati mediante la metodologia PPGIS (Rallý 2019), utilizzando preliminarmente una copia cartacea della mappa dei luoghi compilata dai cittadini stessi, per poi trasferire le informazioni raccolte su piattaforma/sistema Gis (Geographic information system). Il *workflow* utilizzato ha consentito lo sviluppo di un modello di sintesi critico-interpretativa dei dati, strutturato per entità geografiche relazionali e livelli di lettura tematici;
- Wp 3 - Elaborazione preliminare delle progettualità. Utilizzando un processo critico-interpretativo sono state codificate le progettualità, circoscritto i contesti e definiti gli ambiti d'intervento funzionali allo sviluppo di un telaio guida per il progetto urbano rigenerativo. Un *framework* implementabile,

incentrato sia sugli interventi di ricostruzione dei singoli manufatti, sia sullo sviluppo di una strategia di riattivazione qualitativa dello spazio pubblico in grado di associare alla parola "pubblico", l'accezione "sicuro" (Marinelli 2020);

- Wp 4 - *Profiling* e coordinamento delle progettualità. Le idee, le istanze e le progettualità pervenute sono state sistematizzate e gerarchizzate sulla base dei seguenti criteri: tipologia d'intervento, soggetto attuatore, strumento tecnico-normativo di attuazione. Grazie a questa classificazione è stato possibile valutare le possibili convergenze delle singole proposte e sviluppare progettualità unitarie volte a ridurre le potenziali criticità attuative. Le progettualità sono poi state sottoposte al vaglio degli organi di verifica, concertando con gli stessi modifiche/integrazioni finalizzate all'approvazione delle proposte;
- Wp 5 - Trasparenza e disseminazione dei risultati. Ai sensi delle norme vigenti in materia di trasparenza della pubblica amministrazione, sono stati organizzati e promossi forum

pubblici, assemblee cittadine e incontri pubblici tematici. Le iniziative hanno consentito non solo di informare la cittadinanza sullo stato di avanzamento delle attività intraprese, ma anche di promuovere un processo decisionale con un'ampia possibilità di espressione e di ascolto con un ricorso sistematico alla co-progettazione pubblico-privata.

Uno dei primi risultati dello sviluppo di questa attività nei comuni delle aree interne marchigiane ricomprese nel cratere sismico, è senza dubbio il progetto di messa in sicurezza e adeguamento della viabilità principale di accesso al Comune di Visso - Sr 209 nel tratto degli abitati di Villa S. Antonio. Il tratto stradale era caratterizzato da un considerevole restringimento della carreggiata a causa di alcuni fabbricati di epoca recente posti in prossimità dell'ingresso al Comune. Nel 2016 gli eventi sismici hanno evidenziato le criticità della configurazione di questa infrastruttura, con un temporaneo isolamento della comunità vissana a causa del crollo di alcuni edifici sulla Sr 209, condizione che ha complicato ulteriormente le complesse operazioni di soccorso della fase emergenziale. Attraverso l'attività sviluppata è stato possibile superare la preliminare diffidenza della comunità sulla possibile ristrutturazione urbanistica degli agglomerati urbani prospicienti il tratto stradale, convergendo ad una co-progettazione di una serie di interventi coordinati, il tutto senza ricorrere allo strumento impositivo dell'esproprio pubblico e riducendo i tempi per lo sviluppo delle progettualità (Fig. 1).

Prime considerazioni e prospettive

L'United Nations Office for Disaster Risk Reduction sottolinea che i fattori chiave per la mitigazione dei rischi sono fondamentalmente due:

1. preparare individui, comunità, organizzazioni economiche e sociali a fronteggiare i rischi e le conseguenze socioeconomiche correlate;
2. intervenire nel post-calamità innovando, cioè cogliere l'opportunità della rigenerazione e ripristino dei luoghi danneggiati come occasione per mitigare le conseguenze di futuri disastri e migliorare la qualità di vita di questi luoghi.

In questo senso l'attività sviluppata nelle aree interne marchigiane colpite dal Sisma 2016, cerca di cogliere l'opportunità della ricostruzione per integrare politiche e strategie di sviluppo locale con il processo di rigenerazione in atto, spostando l'attenzione

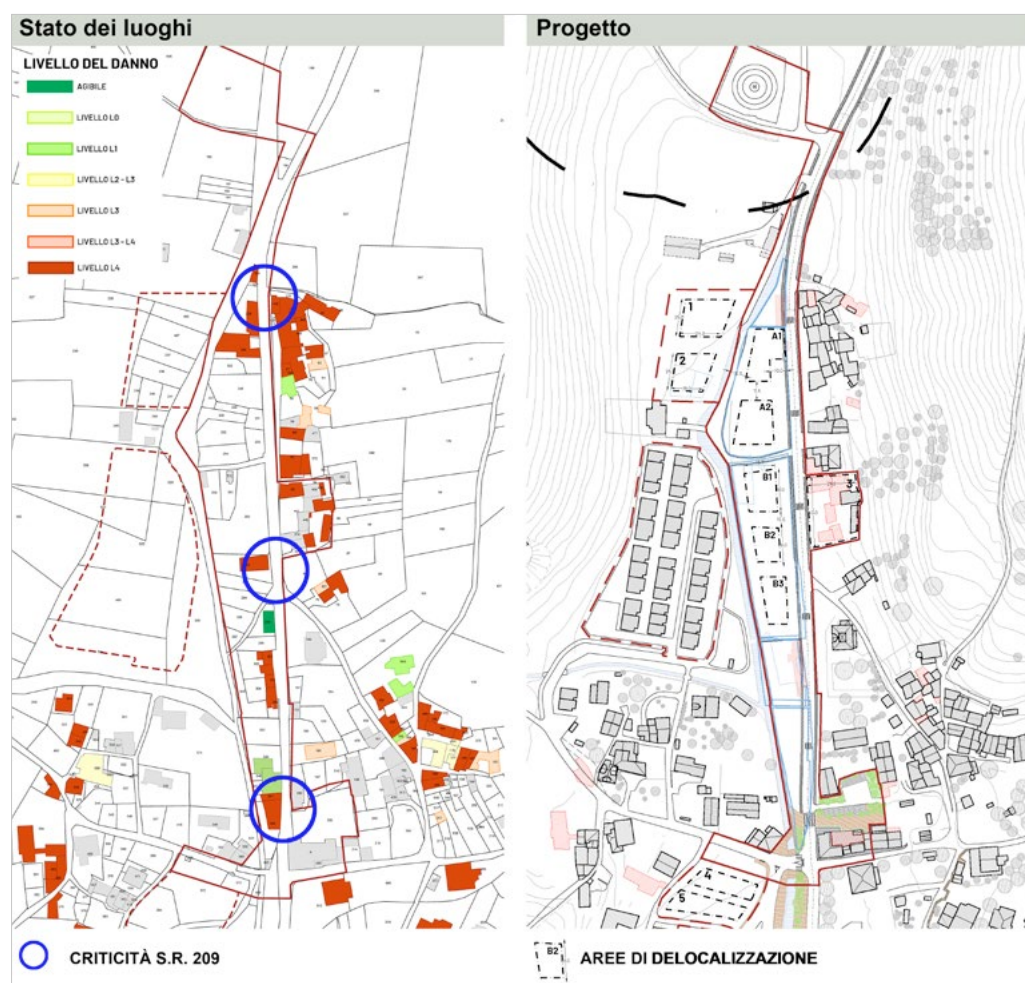


Fig. 1. Esiti dell'attività di co-progettazione per messa in sicurezza e adeguamento della viabilità di accesso al Comune di Visso - Sr 209 (fonte: elaborazione degli autori).

dalla ricostruzione delle 'pietre' a quella della comunità.

Senza ipocrite deleghe decisionali alle comunità, dimenticando di essere sempre in una democrazia rappresentativa, né abbandonandosi alla tirannia della partecipazione come forma di discussione continua incapace di decidere (Cooke and Kothari 2001), appare evidente che, porre al centro la comunità e l'interesse collettivo rappresenti l'unica strada percorribile per riflettere su possibili nuovi equilibri urbano-territoriali nei territori fragili, in particolare nelle aree interne del cratere sismico del Centro Italia, con l'obiettivo di salvaguardare il patrimonio storico ambientale e sviluppare strategie di rilancio territoriale come azione collettiva dal basso. In questa fase di omologazione dei paesaggi, di globalizzazione dei mercati e di standardizzazione dei comportamenti dei consumatori, rispettare e valorizzare tanto le identità locali, quanto il desiderio di queste comunità di preservare le proprie 'origini' potrebbe aprire a scenari futuri inediti per questi territori (Sargolini 2017; Rotondo 2016), che oggi sembrano destinati ad una progressiva ed incrementale marginalizzazione. ■

Riconoscimenti

Il contributo è frutto di un lavoro condiviso tra gli autori, sebbene occorra attribuire il primo paragrafo a Francesco Rotondo, il secondo a Giovanni Marinelli, il terzo a Luca Domenella e il quarto a Monica Pantaloni.

Riferimenti

- Cassatella C., Bonavero F. (2021), "Prefazione", in C. Cassatella (a cura di), *Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 9-25.
- Cellamare C. (2020), L'azione pubblica e la valorizzazione del protagonismo sociale, in A. Marson (a cura di), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.
- Ciaffi D., Mela A. (2011), *Urbanistica partecipata. Modelli ed esperienze*, Carocci Editore, Roma.
- Cinieri V., Garzulino A. (2022), "Emergenza sanitaria ed edilizia: una possibile opportunità per riabitare i piccoli centri", *Territorio*, Special Issue no. 97, p. 119-124.
- Cooke B., Kothari U. (2001), *Participation: The New Tyranny?*, Zed Books, London-New York.
- Healey P. (1997), *Collaborative planning. Shaping Places in Fragmented Societies*, Macmillan Press, London.
- Istat (2018), *Rapporto annuale 2018. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.
- Istat (2022), *Rapporto annuale 2022. La situazione del Paese*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

Lucatelli S. (2017) "Aree Interne e Sisma Centro Italia", in E. Valeriani, A. Bertelli (a cura di), *L'attività del Commissario Straordinario ed il futuro della ricostruzione del Centro Italia: una strategia sostenibile* [https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2017/09/RAPPORTO-COMMISSARIO-STRAORDINARIO-08-09-2017.pdf].

Maggio M. (2020), "La partecipazione pubblica come soggetto di una nuova territorializzazione", *Sociologia urbana e rurale*, no. 121.

Magnaghi A. (2020), *Il principio territoriale*, Bollati Boringhieri, Torino.

Marinelli G., Galuzzi P., Vitillo P., Domenella L. (2020), "Dall'emergenza alla ricostruzione dei territori fragili", *EyesReg - AISRe*, vol. 10, no. 3, p. 1-9.

Marson A. (a cura di) (2020), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.

Mela A. (2016), Partecipare le trasformazioni urbane in un'epoca di transizione, *Sentieri Urbani*, no. 21, p. 18-22.

Nomisma (2019), *Ripartire dopo il sisma*, Info CommunicationPMOpenLab[https://www.nomisma.it/ripartire-dopo-il-sisma-del-centro-italia-report].

Perrone C. (2019), "Downtown Is for People: The street-level approach in Jane Jacobs' legacy and its resonance in the planning debate within the complexity theory of cities", *Cities*, vol. 91, p. 10-16.

Pierantoni I., Stimilli F., Tondi E. (2022), "Alcune esperienze di valorizzazione del patrimonio ambientale e paesaggistico", in M. Sargolini, I. Pierantoni, V. Polci, F. Stimilli, *Progetto Rinascita Centro Italia*, Carsia Edizioni, Pescara, p. 187, 193.

Rallý E., Hansen R., Pauleit S. (2019), "The added value of public participation GIS (PPGIS) for urban green infrastructure planning", *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 40, p. 264-274.

Rotondo F. (2016), "The cultural heritage as a key for the development of cultural and territorial integrated plans", in F. Rotondo, F. Selicato, V. Marin, J. Lopez Galdeano, *Cultural Territorial Systems*, Springer, Cham, Switzerland.

Rotondo F., Marinelli G., Domenella L. (2020), "Shrinking Phenomena in Italian Inner Mountainous Areas. Resilience Strategies" in O. Gervasi, B. Murgante, S. Misra, C. Garau, I. Blečić et al. (eds.), *Computational Science and Its Applications - ICCSA 2020. Lecture Notes in Computer Science*, vol. 12253. Springer, p. 195-206.

Sargolini M. (2017), "Paesaggi da rigenerare", in F. Esposito, M. Russo, M. Sargolini, L. Sartori, V. Virgili (a cura di), *Building Back Better: idee e percorsi per la costruzione di comunità resilienti*, Carocci Editore PressOnline, Roma, p. 213-215.

Sargolini M., Stimilli F., Pierantoni I., Polci V. (a cura di) (2022), *Progetto Rinascita Centro Italia Nuovi sentieri di sviluppo per l'Appennino Centrale interessato dal sisma del 2016*, Carsia Edizioni, Pescara.

Sclavi M., Romano I., Guercio S., Pillon A., Robiglio M. et al. (2002), *Avventure Urbane. Progettare la città con gli abitanti*, Eleuthera, Milano.

Tira M. (2021), "Prefazione", in C. Cassatella (a cura di), *Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 6-7.

XIII Giornata internazionale di Studio Inu 13th International Inu Study Day

16 12 2022 | BLENDED EVENT

**Oltre il futuro:
emergenze, rischi, sfide,
transizioni, opportunità**
**Beyond the future:
emergencies, risks, challenges,
transitions, and opportunities**

Responsabili scientifici/General Chairs:
Francesco Domenico Moccia,
Marichela Sepe

L'emergenza da Covid-19, seppur con modalità e misure diverse, sta cambiando abitudini e fruizione dei luoghi e delle città a livello globale. In molte città gli spazi pubblici sono diventati completamente vuoti per mesi e nuovi paesaggi urbani hanno sostituito i precedenti, trasformando il privato in pubblico. La loro riapertura è avvenuta dopo mesi di chiusura, consentendo nuovamente interazioni sociali "dal vivo", pur nel rispetto della distanza fisica, confermando l'importanza di questi luoghi. Allo stesso tempo, nei territori contemporanei accade sempre più spesso che diversi tipi di crisi si verificano simultaneamente, rendendo complessa la risoluzione di condizioni urbane difficili poiché i diversi rischi si sovrappongono, coinvolgendo questioni sociali, economiche, ambientali, sanitarie e di vivibilità.

Scopri i contenuti di:

SESSIONI

SESSIONI SPECIALI

TAVOLE ROTONDE

su **Urbanistica Informazioni 306 si**
www.urbanisticainformazioni.it/-306-s-i.html

Ulteriori informazioni

www.gsinu.com/

Programma dettagliato

www.gsinu.com/programma-gsinu-2022

**CAMPAGNA
ASSOCIATIVA
2023**

Cara Socia, caro Socio,

come hai potuto notare, l'offerta culturale e tecnica dell'Inu, realizzata grazie alla Tua quota associativa, è in grande crescita.

Facendo grande economia grazie al ricorso alle comunicazioni telematiche, abbiamo potuto investire nelle ricerche e manifestazioni per il 90° anniversario dell'Istituto (www.inu90.com/). Ha ripreso regolarità di uscita Urbanistica Informazioni e settimanalmente ricevi la Newsletter dedicata esclusivamente ai soci. In collaborazione con le altre associazioni del settore, l'Inu avanza proposte legislative.

Per questo Ti chiedo di rinnovare l'adesione alla campagna associativa 2023.

Nel sito web dell'Inu (www.inu.it) troverai le attività più recenti, i documenti, le iniziative nazionali e locali. Per ogni informazione e chiarimento, Ti invito a contattare la Segreteria Inu all'indirizzo segreteriaipresidenza@inu.it

L'importo delle quote associative non è stato modificato rispetto allo scorso anno. L'importo lo trovi sul sito www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/. Colgo l'occasione per chiederTi di dare un contributo, segnalare esigenze, proporre servizi e supporti alle attività di governo del territorio da parte del nostro Istituto.

Il versamento della quota 2023 potrà essere effettuato con le seguenti modalità:

- tramite bonifico sul conto corrente Bancario intestato a "Inu"

IBAN IT 18 W 03069 09606 100000151369

- tramite carta di credito al seguente link www.inu.it/rinnovo.php

Ti ringrazio molto e spero di incontrarTi presto,
Michele Talia



*Insieme per la riforma
dell'urbanistica*

WWW.INU.IT



Politiche, piani e progetti per la rivitalizzazione dei centri storici minori del Lazio

a cura di Chiara Ravagnan, Irene Poli e Francesca Rossi, Inu Lazio

La rivitalizzazione dei centri storici minori nel Lazio. Esperienze di pianificazione e progettazione

Irene Poli

Metropolizzazione e territorio storico

La lettura delle dinamiche insediative dei territori europei, ed italiani in particolare, restituisce, a partire dal secondo dopoguerra, come esito tangibile dei rilevanti cambiamenti che hanno interessato i processi produttivi nella fase di deindustrializzazione post-fordista e, di conseguenza, la struttura e le esigenze della popolazione, sempre più rivolta a modelli culturali globalizzati e a comportamenti individualistici, una tendenza generalizzata alla “proliferazione di insediamenti in forma diffusa, in corrispondenza sia dei grandi centri urbani, sia dei sistemi territoriali policentrici” (Ricci 2014). Un processo di *metropolizzazione* del territorio (Indovina 2009; Oliva 2010) lontano dai principi di organizzazione spaziale e dalle dinamiche di espansione più o meno regolare che hanno caratterizzato, nel corso del XX secolo, l'epoca industriale prima e quindi quella moderna, dinamiche che si identificavano nel concetto di *continuità* (Poli e Rossi 2017) definita da una “regolarità temporale” (Mumford 1961) in cui l'azione urbanistica poteva basarsi sull'osservazione sincronica di un insieme di soggetti, comportamenti, trame, strutture e relazioni stabili (Secchi 1989). Contrariamente l'interpretazione dei fenomeni insediativi e socio-economici nella fase di metropolizzazione trova un punto di convergenza e sintesi nell'individuare, quale principale tratto distintivo e paradigmatico dei territori contemporanei, il carattere frammentato e territorialmente esteso della città fisica, a fronte di un pur significativo aumento delle interdipendenze (Fregolent *et al.* 2005) basate, tuttavia, su relazioni di natura “più liquida e indeterminata” (Talia 2020) rispetto al passato, anche a fronte dello sviluppo delle reti tecnologiche, logistiche e dei sistemi di comunicazione e digitalizzazione.

Tra gli effetti più patologici di tali dinamiche eterotopiche (Foucault 1994) vi è il progressivo indebolimento del sistema dei centri storici minori. Un sistema che si è trovato ad affrontare a partire dalla metà del secolo scorso, rilevanti fenomeni di spopolamento, abbandono del patrimonio insediativo e declino economico, che hanno coinvolto territori già sensibili da un punto di vista paesaggistico, ambientale, fisico-morfologico, strutturale e socio-economico, in un circolo vizioso di marginalità, fragilità ambientale e degrado, aggravato dalla crisi economica globale del 2008 ed estremizzato dalla crisi pandemica del 2020 (Ravagnan e Amato 2020).

Tali fenomeni hanno causato una progressiva e inesorabile aggressione degli equilibri territoriali delle cosiddette “aree in declino” (Cremaschi 2007) e del comune patrimonio di valori in esse custodito, attraverso processi di omologazione e banalizzazione dei molteplici paesaggi culturali e identitari, con una perdita generalizzata di “memoria territoriale condivisa” (Gambino 2007; Dematteis 2010). Conseguentemente hanno lasciato in abbandono i territori più deboli, per mancanza di opportunità economiche e sociali, scarsa accessibilità fisica e ai servizi, e in particolare interi nuclei storici, facendone venire meno il ruolo di presidi territoriali del patrimonio culturale (Carta 2002) anche in chiave socio-economica e ambientale (Cerasoli 2018), in un territorio storico costituito da connessioni infrastrutturali, da interdipendenze tra i centri e da luoghi identitari, custodi della cultura delle comunità, “i borghi [...] veri e propri ecosistemi storici, ambientali e produttivi, che hanno contribuito a costruire la ricchezza e la bellezza del nostro Paese” (Galuzzi *et al.* 2019).

Allo stesso modo, tuttavia, recenti studi manifestano la compresenza di tendenze

divergenti che assumono caratteri specifici a seconda dei contesti fisici e socio-economici a cui si riferiscono, quali la turistificazione, l'abusivismo e la gentrificazione, in contrapposizione alla musealizzazione, al degrado, allo spopolamento: “insidie di tipo vecchio e nuovo, di fronte alle quali le normative esistenti dimostrano debolezza e incapacità di offrire soluzioni adeguate” (Ancsa-Cresme 2017) e che richiedono nuove e più attuali capacità interpretative, progettuali e di finanziamento (Fior *et al.* 2020).

Politiche in corso e pianificazione urbanistica

Le recenti agende nazionali e internazionali hanno posto al centro del dibattito la rilevanza delle questioni connesse al declino demografico e socio-economico dei centri minori, connotati da condizioni di *perifericità* rispetto alle grandi aree urbane e metropolitane (Espon 2017), e dunque ai progressivi fenomeni di impoverimento, degrado e marginalizzazione degli ‘ecosistemi storici’.

Nello scorso ciclo di programmazione europea 2014-2020, l'Italia ha contribuito attivamente alla definizione di riferimenti metodologici e operativi sul tema delle “aree interne”. In particolare, la Strategia nazionale aree interne (Snai), promossa dalla Agenzia per la coesione, ha sancito alcuni importanti riferimenti operativi *place-based*, attraverso lo sviluppo di “nuove modalità di governance locale multilivello volte ad affrontare, attraverso l'adozione di un approccio integrato orientato alla promozione e allo sviluppo locale, le sfide demografiche e a dare risposta ai bisogni di territori caratterizzati da importanti svantaggi di natura geografica o demografica”, con il supporto di forme sinergiche di finanziamenti nazionali ed europei e

il consolidamento di forme associative per la pianificazione e la gestione del territorio, per mettere in campo piani e progetti strutturali con forti valenze strategiche in grado di condurre queste aree fuori dalla crisi.

La nuova programmazione della Snai 2021-2027 ha fatto propria l'istanza di individuare ulteriori aree emerse a seguito della precedente programmazione (Snai 2020), che ha portato alla selezione di 43 nuove aree che si aggiungono alle precedenti 72. Di particolare interesse, la scelta di inserire come "73esima area interna ultraperiferica" l'aggregazione di 35 comuni delle isole minori che condividono con le aree interne lo spopolamento e la rarefazione dei servizi di cittadinanza.¹

In linea con questa prospettiva, il PNRR e i primi atti connessi alla programmazione europea 2021-2027 hanno affrontato questa tematica nell'ambito di alcune nuove linee di azione, basate sulla coesione territoriale (Missione 5, Componente 3), sulla mobilità sostenibile (M3, C1)² e sui settori turismo e cultura (M1, C3). Questi, in particolare, per il ruolo identitario e l'immagine che assumono a livello internazionale, nonché per il peso che hanno nel sistema economico (PNRR 2021). Tali settori offrono, inoltre, significative opportunità di attivare sinergie con altre priorità strategiche, come la transizione

verde e la sostenibilità ambientale, che "non possono che fondarsi sulla tutela e sulla valorizzazione del patrimonio paesaggistico e culturale, attraverso politiche intrinsecamente ecologiche" (PNRR 2021). Tra le misure in atto, il piano borghi (M1, C3) relativo all'investimento 2.1 si compone di due linee d'intervento che, pur rispondendo al comune obiettivo di rigenerazione del patrimonio culturale minore in chiave di rilancio dei territori e valorizzazione turistica, si differenziano per i soggetti coinvolti, le procedure di selezione dei progetti, la portata economica. La linea A è rivolta a "Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono e abbandonati", con una dotazione finanziaria di 420 milioni di euro. Tramite avviso pubblico sono stati selezionati dalla regione 21 progetti presentati dai comuni (uno per regione o provincia autonoma), ciascuno dei quali finanziato con 20 milioni di euro. Nel Lazio, il progetto selezionato riguarda Trevinano, centro storico minore (140 abitanti) localizzato nel Comune di Acquapendente, all'interno dell'area interna "Alta Tuscia antica Città di Castro", al confine umbro-toscano, caratterizzato dalla presenza del castello, ancora di proprietà privata, risalente al XII secolo. Il progetto Re-wind "ha l'obiettivo

di sviluppare un modello economico che preservi l'attuale capitale sociale e naturale e si adatti alla microeconomia locale". Acceleratore del processo sarà la *Cooperativa di comunità*, per un nuovo modello di aggregazione sociale che risponda ai fabbisogni di welfare, sviluppo sostenibile, miglioramento della qualità della vita e del contesto naturalistico, paesaggistico e ambientale.

La linea B è invece rivolta a "progetti locali per la rigenerazione culturale e sociale", con una dotazione finanziaria di 380 milioni di euro distribuita in modo capillare sul territorio, arrivando a interessare circa 229 progetti, sul totale delle 1800 candidature presentate dai comuni, di massimo 5000 abitanti, all'avviso pubblico del MIC, in forma singola o aggregata. Ulteriori 200 milioni di euro sono stati stanziati a favore delle micro, piccole e medie imprese localizzate o che si localizzeranno nei borghi selezionati.

Queste opportunità si intrecciano ai tradizionali strumenti di pianificazione urbanistica, talvolta sovrapponendosi in maniera settoriale, altre volte invece stimolando l'innovazione degli strumenti nella direzione di una specifica risposta alle esigenze dei centri storici minori e facendo da volano o da *best practices* per ulteriori e più ampie strategie di rigenerazione.³



Fig. 1. Il territorio di Trevinano visto dal castello (foto dell'autrice).

Reti integrate, resilienti e multiscalarari per i centri storici minori: piani, programmi e progetti nel Lazio

In questo quadro, i contributi della Sezione illustrano alcune esperienze in corso nella Regione Lazio che, da una parte, intendono contribuire, in termini di rilevanza e innovazione, al dibattito sulle strategie finalizzate alla rivitalizzazione del sistema dei centri storici minori, e dall'altro alla definizione di riferimenti metodologici e operativi.

I contributi restituiscono gli esiti di alcune riflessioni effettuate nell'ambito delle attività dalla Sezione Lazio dell'Inu, nonché di attività di sperimentazione condotte direttamente dagli autori.

Essi consentono, induttivamente, di approfondire e contestualizzare elementi di interesse e criticità di esperienze regionali che sostanzino specifiche linee di azione attraverso l'attuazione delle politiche nazionali e internazionali e l'innovazione degli strumenti di pianificazione, programmazione e progettazione, con particolare riferimento a:

- strategie integrate e resilienti per il riequilibrio, la coesione e lo sviluppo sostenibile, attraverso la ricostruzione di un modello reticolare-relazionale (Gambino 2009) che sovverta i circoli viziosi di declino delle aree fragili e si configuri come struttura portante di piani e progetti per la rivitalizzazione, dalla scala vasta alla scala minuta dei singoli interventi;
- un sistema di pianificazione innovato che risponda alle esigenze dei nuovi caratteri dei territori metropolizzati, attraverso il superamento dei confini amministrativi verso una copianificazione a carattere strutturale, e una maggiore flessibilità nella operatività che supporti l'accesso a canali di finanziamento partenariali e programmatici, nazionali e comunitari;
- progetti di rivitalizzazione basati sulla costruzione della città pubblica, declinati nelle molteplici componenti strutturali del telaio storico (Bonfantini 2013): la rete infrastrutturale, i capisaldi storici del patrimonio culturale, lo spazio pubblico, le connessioni ambientali. Differenti materiali che, se da una parte, con il loro valore intrinseco, esaltano la ricchezza e le potenzialità del telaio storico per la costruzione di progetti di qualità, dall'altro ne restituiscono le fragilità e i rischi, dovuti all'abbandono, alla frammentazione, ai rischi ambientali.

Tutte le esperienze illustrate prospettano dunque un'idea di sviluppo territoriale equilibrato, connotato da alti livelli di sostenibilità e resilienza, qualità urbana e ambientale, inclusività e coesione, in linea con gli indirizzi

e gli obiettivi disciplinari di livello nazionale e internazionale sopra richiamati.

Esse, inoltre, delineano con chiarezza il nuovo ruolo, strutturale e strategico al tempo stesso, che piani, programmi e progetti urbanistici necessariamente devono attribuire al telaio storico, quale risorsa endogena per consentire ai territori fragili di affrontare, in modo proattivo e resiliente, la crisi climatica, socio-economica e sanitaria, rafforzare la coesione e stringere nuove alleanze territoriali per tornare a competere a livello nazionale e locale. I riferimenti individuati trovano riscontro nel quadro legislativo regionale e nazionale, nonché nella programmazione di livello comunitario, e sono tutti connotati da una significativa multiscalarità che va dall'area vasta alla scala del progetto, intrecciando le reti infrastrutturali, identitarie, ambientali e dello spazio pubblico.

Il contributo di C. Ravagnan, C. Amato, M. Cerasoli ("Percorsi di resilienza. Le reti della mobilità per la rigenerazione dei centri storici minori e delle aree interne") affronta le "questioni connesse all'accessibilità dei nuclei abitati, al diritto alla mobilità delle comunità insediate, alla fruizione del patrimonio di beni diffusi dei grandi spazi aperti ad essi connessi" quali aspetti centrali per il rilancio dei centri storici minori. Il contributo dà conto degli esiti delle attività di ricerca e di sperimentazione relativi alla ricerca di Ateneo Sapienza 2018 "Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione per la rigenerazione dei territori fragili. Esperienze in Italia e Spagna", svolta in collaborazione con le Università Roma Tre e Tor Vergata di Roma, la UPC di Barcellona, la UCLM Toledo, finalizzata alla ridefinizione del ruolo delle ferrovie in dismissione e, più in generale, delle reti della mobilità in disuso, sia nei circoli viziosi di declino delle aree interne, sia come assi portanti di piani e progetti di rivitalizzazione del sistema territoriale dei centri storici minori alla scala vasta. Strumenti anche innovativi, come il Contratto d'asse, mutuato dal contesto francese, individuato come possibile strumento di programmazione negoziata per il perseguimento di obiettivi di cooperazione e sviluppo sinergici di progetti infrastrutturali. La riflessione si concentra, quindi, sul contesto laziale connotato dalla presenza di numerose infrastrutture storiche, tra cui la rete ferroviaria abbandonata Civitavecchia-Capranica-Orte.

Il contributo di F. Rossi, G. Bevilacqua ("Prospettive integrate di rigenerazione per le Isole Minori: il progetto per il carcere di Santo Stefano a Ventotene") focalizza il tema

con riferimento al sistema delle isole minori, individuate dal ministro per il Sud e la coesione territoriale nel 2022, come "73esima area interna ultraperiferica" nella Snai 2021-2027. Esse "rappresentano ecosistemi tra i più vulnerabili da un punto di vista strutturale, morfologico ed ecologico, perché compromessi da un uso improprio delle risorse e da forme diverse di pressione antropica, sebbene siano interessate da specifici strumenti di tutela, sia a livello nazionale sia comunitario", e si costituiscono, anche fuor di metafora, come "arcipelaghi di antichi presidi territoriali", nodi discreti della rete dei centri storici minori. Come esempio emblematico viene presentato il progetto, finanziato dal fondo di sviluppo e coesione 2014/2020, di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano, "a partire dalla comprensione e interpretazione della sua identità storica e culturale e del suo valore etico e sociale rappresentando un forte strumento di promozione e difesa di quei diritti umani e universali che [...] appartengono e devono appartenere a tutte le popolazioni, indipendentemente dalla loro appartenenza territoriale". Per l'attuazione del progetto, proprio per la complessità degli interventi previsti e la necessaria interistituzionalità, è stato definito un contratto istituzionale di sviluppo, strumento innovativo di tipo strategico e programmatico finalizzato a promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale, e a ridurre gli squilibri socioeconomici, morfologici, istituzionali e amministrativi dei territori maggiormente connotati da marginalità.

Il contributo di S. Uras ("La rigenerazione dei centri storici fragili: la dimensione strutturale e strategica della ricostruzione") pone l'attenzione sulla attuale convergenza di ingenti finanziamenti per la ricostruzione post-sisma del 2016, provenienti dal PNRR, dal programma NextAppennino del fondo complementare al PNRR, dai fondi strutturali 2021-2027 e dalla Snai, che rappresentano "una imperdibile occasione per un innovato sviluppo sostenibile dei territori fragili, nonché un banco di prova importante anche per la pianificazione urbanistica e la credibilità delle sue ricadute sociali ed economiche sulle città e i territori". In particolare, il Programma straordinario di ricostruzione (Psr), descritto nel contributo, si configura quale strumento in grado di ricomporre e mettere a sistema gli interventi di ricostruzione pubblici e privati, orientando strategicamente la pianificazione urbanistica. La riflessione si sofferma su due aspetti di innovatività dello strumento:

la dimensione intercomunale, per garantire maggiore coerenza nei processi alla scala di area vasta, e il carattere programmatico e strategico-strutturale, che lo configura come “struttura di riferimento e quadro delle coerenze per valutare la compatibilità delle possibili trasformazioni dei sistemi ambientali, insediativi e infrastrutturali, facendosi portatore di strategie di prevenzione e mitigazione dei rischi, attraverso la ricostruzione e la qualificazione del patrimonio edilizio e la gestione sostenibile dei cicli naturali”, al fine di ripristinare e valorizzare le relazioni materiali e immateriali su cui basare i processi di rigenerazione dello spazio urbano. Il contributo illustra, quindi, tre Psr relativi a cinque dei sei comuni laziali maggiormente colpiti dal sisma: Accumoli, Amatrice, e quello intercomunale di Leonessa, Borbona e Posta.

Il contributo di P. Colarossi, F. Colarossi, S.A. Somma, F.P. Mondelli (“Un metodo, due sperimentazioni progettuali”) delinea una metodologia di intervento “per rimediare a una situazione di abbandono e di degrado” e per evitare “gli stessi pericoli di abbandono e di degrado nei centri storici vitali”. La riflessione è supportata dall’illustrazione di due sperimentazioni condotte dagli autori, relative a Sant’Angelo di Roccalvecce e Roccalvecce nel Comune di Viterbo, e al Comune di Velletri. La metodologia si articola in cinque punti:

1. Spazio pubblico first, azioni prioritarie rivolte al sistema degli spazi pubblici che assume “il ruolo di struttura portante della strategia di rivitalizzazione o prevenzione e che, nei risultati, può contribuire alla percezione del carattere e della identità prevalente del centro storico”;

2. Andare a passeggio, azioni prioritarie volte al ripensamento dell’assetto urbano dei centri storici, privilegiando la “riduzione e il controllo (e quando possibile l’eliminazione) del traffico e della sosta auto e l’incentivazione e facilitazione delle mobilità pedonale e ciclabile”, restituendo così all’attraversamento lento la percezione del paesaggio urbano;

3. Oltre il perimetro, azioni prioritarie volte a “risolvere le connessioni (fisiche, funzionali e di significato) tra centro storico e le altre centralità urbane o gli altri centri storici minori

circostanti”, nella consapevolezza della imprescindibilità delle relazioni all’interno del territorio storico;

4. Progetti con un piano, supportare la fase attuativa della pianificazione attraverso la redazione di uno schema urbanistico di assetto che metta in coerenza le azioni prioritarie individuate, con il supporto di linee guida che forniscono all’amministrazione i contenuti di base per la redazione del documento di indirizzo alla progettazione per ogni progetto;

5. Amministrazione e partecipazione attive, lo schema è “uno strumento aperto, dove le priorità sono ancora da decidere e le risorse economiche da reperire” e che richiede, quindi, una gestione attiva e partenariale da parte dell’amministrazione, anche attraverso il coinvolgimento della cittadinanza per la cura dei beni comuni identitari. ■

Note

1 Cfr. in questa Sezione il contributo di Rossi e Bevilacqua.

2 Cfr. in questa Sezione il contributo di Ravagnan, Amato e Cerasoli.

3 Cfr. in questa Sezione i contributi di Colarossi et al. e Uras-

Riferimenti

Agenzia per la coesione territoriale (2013), *Strategia Nazionale Aree Interne* [https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/].

Ancsa-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese. Indagine nazionale sulla situazione dei Centri Storici*.

Bonfantini B. (2013), “City centres: infrastructures for contemporary urban areas”, *Territorio*, no. 64.

Carta M. (2002), *L’armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice d’identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli, Roma-Milano.

Cerasoli M. (2018), “Historical Small Smart City. Il recupero dei centri storici minori: una opportunità concreta (tra “modulazione della tutela” e nuove tecnologie)”, in M. Cerasoli, G. Mattarocci, *Rigenerazione urbana e mercato immobiliare*, RomaTrePress, Roma.

Cremaschi M. (2007), “Piattaforme territoriali e scenari abitativi”, in A. Clementi (a cura di), *Reti e*

territori al futuro. materiali per una visione, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Roma.

Dematteis G. (2010), “L’analisi e il progetto della città esistente: da ieri a oggi”, in Convegno internazionale, *Attualità del territorio storico*, Ancsa, Bergamo.

Espon (2017), “Profecy - Processes, Features and Cycles of Inner Peripheries in Europe”, *Espon 2020 Cooperation programme* [https://www.espon.eu/inner-peripheries].

Fior M., Poli I., Bevilacqua G. (2020), “Historical network of Cultural Heritage for the regeneration of the contemporary city”, in C. Gambardella (ed.), *World heritage and legacy. Culture, creativity, contamination*, Gangemi Editore, Roma.

Foucault M., Villani T. (a cura di) (1994), *Eterotopia. luoghi e non luoghi metropolitani*, Mimesis, Milano.

Fregolent L., Indovina F., Savino M. (2005), *L’esplosione della città*, Editrice Compositori, Bologna.

Galuzzi P., Oliva F., Vitillo P. (2019), “Tra metropolizzazione e shrinking. Forme di prelievo della rendita urbana e costruzione della città pubblica”, in C. Giaimo (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma.

Gambino R. (2007), “Patrimonio storico e paesaggio”, in S. Carullo, (a cura di), *Spazi aperti nei contesti storici*, Ancsa, Bergamo.

Gambino R. (2009), *Lectio magistralis: Parchi e paesaggi d’Europa. Un programma di ricerca territoriale*, Politecnico di Torino.

Indovina F. (2009), *Dalla città diffusa all’arcipelago metropolitano*, Franco Angeli, Roma.

Mumford L. (1963), *La città nella storia*, Bompiani, Milano.

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

Piano Nazionale Ripresa e Resilienza (2022), *Piano Borghi* [https://cultura.gov.it/pnrr-borghi].

Poli I., Rossi F. (2017), “Rigenerare la città spontanea e abusiva: Italia e Spagna”, *Urbanistica Informazioni*, special issue, no. 272.

Ravagnan C., Amato C. (2020), *Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione nei territori fragili tra Italia e Spagna*, Aracne, Roma.

Ricci L. (2014), “Governare il cambiamento: più urbanistica, più piani”, in A. Franceschini, (a cura di), *Sulla città futura. Verso un progetto ecologico*, List, Trento.

Secchi B. (1989), *Un progetto per l’urbanistica*, Einaudi, Torino.

Talia M. (a cura di) (2020), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Planum Publisher, Roma-Milano.

Percorsi di resilienza. Le reti della mobilità per la rigenerazione dei centri storici minori e delle aree interne

Chiara Ravagnan, Chiara Amato, Mario Cerasoli

Inner peripheries. Reti della mobilità e percorsi di resilienza

In Europa, ad esito dei processi di espansione urbana e metropolizzazione del territorio, alimentati a partire dal dopoguerra da nuovi riferimenti culturali e dalla motorizzazione di massa (Cerasoli 2012), il sistema dei centri storici minori si è trovato ad affrontare rilevanti fenomeni di spopolamento, abbandono del patrimonio insediativo e infrastrutturale, declino economico (Cremaschi 2007), a cui ha fatto da controparte una diffusione insediativa intorno ai principali *hinterland* metropolitani e alle città medie.

A partire dalla programmazione europea 2014-2020, l'Italia si è distinta quale capofila di un dibattito e una sperimentazione focalizzati sul tema delle "aree interne" (Uval 2014; Giannino 2020), nell'ambito dei quali è stata sancita l'esigenza di un approccio specifico alle questioni complesse dei 'territori in declino' e l'indifferibilità della messa in campo di una strategia integrata mirata al riequilibrio, alla coesione e allo sviluppo sostenibile.

In questo quadro, le questioni connesse all'accessibilità dei nuclei abitati, al diritto alla mobilità delle comunità insediate (Amato 2021), alla fruizione del patrimonio di beni diffusi dei grandi spazi aperti ad essi connessi rappresentano aspetti centrali per il rilancio dei centri storici minori.

In questo orizzonte di ricerca e sperimentazione, il presente contributo intende sintetizzare gli esiti della ricerca di Ateneo Sapienza 2018, "Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione per la rigenerazione dei territori fragili. Esperienze in Italia e Spagna" (Ravagnan e Amato 2020) finanziato dall'Ateneo Sapienza Università di Roma e svolto in collaborazione con le Università Roma Tre, Tor Vergata, UPC, UCLM e focalizzare l'attenzione sul ruolo che le ferrovie in dismissione e più in generale le reti della mobilità abbandonate possono avere nel Lazio sia, negativamente, nei circoli viziosi di declino

delle aree interne, sia al contrario, come strutture portanti di progetti di rivitalizzazione dei centri storici minori alla scala vasta.

La ricerca è infatti scaturita proprio dalla consapevolezza del ruolo delle infrastrutture per la mobilità abbandonate, nel circolo vizioso di declino che investe i territori storici periferici (Cerasoli e Mattarocci 2019) e, al tempo stesso, come esse costituiscano potenziali matrici strategiche per la rigenerazione dei centri minori, supportate da strumenti innovativi e specifici canali di finanziamento. Matrici che possono ripristinare le relazioni fondamentali tra i centri e le connessioni ai contesti più dinamici del paese, le grandi aree urbane e le aree costiere.

Nello specifico, i paragrafi che seguono propongono alcuni riferimenti teorico-metodologici e operativi, a partire dagli esiti del progetto di ricerca che individua alcune linee di intervento, strumenti di pianificazione, gestione e finanziamento che possono interessare sia le linee abbandonate, come la linea Civitavecchia-Orte, oggetto di una sperimentazione finalizzata al suo rilancio,

sia le linee ormai dismesse, come la linea Paliano-Fiuggi, da considerare parte della futura ciclovia Eurovelo 5. Entrambi questi scenari, di rilancio e di riuso, precedono alcune considerazioni conclusive, rimandando ai principali riferimenti per la sperimentazione.

La rigenerazione dei territori fragili: rilancio, riattivazione e riuso delle reti ferroviarie

In linea con l'agenda nazionale ed europea, la ricerca *Percorsi di resilienza* ha fatto propria l'esigenza disciplinare, consolidata nei fronti avanzati del dibattito scientifico (AaVv 2017, 2018), di adottare un approccio interdisciplinare e multiscalare all'analisi dei fenomeni in corso e alla definizione di strategie di resilienza per i 'territori fragili'.

Il concetto di "resilienza" (Pike *et al.* 2010), si fa portatore di alcune linee di intervento condivise a livello europeo e sempre più relazionate al tema della fragilità, della vulnerabilità e della marginalizzazione dei territori esterni al bacino dei grandi centri urbani (Battisti 2020). In particolare, nella ricerca, la 'resilienza' viene intesa come la capacità di un sistema territoriale di rispondere alle mutazioni del contesto e di riassetarsi in uno stato di equilibrio attraverso:

- l'adattamento ai cambiamenti sociali, demografici e al contesto economico dei piccoli comuni, relativamente alla scarsità delle risorse, ad una popolazione decrescente e un costante invecchiamento, sviluppando nuove forme di pianificazione e gestione delle reti materiali e immateriali connesse agli ICT, alla mobilità inclusiva e *on-demand*, con il supporto di forme di partenariato istituzionale e di gestione associata dei servizi;

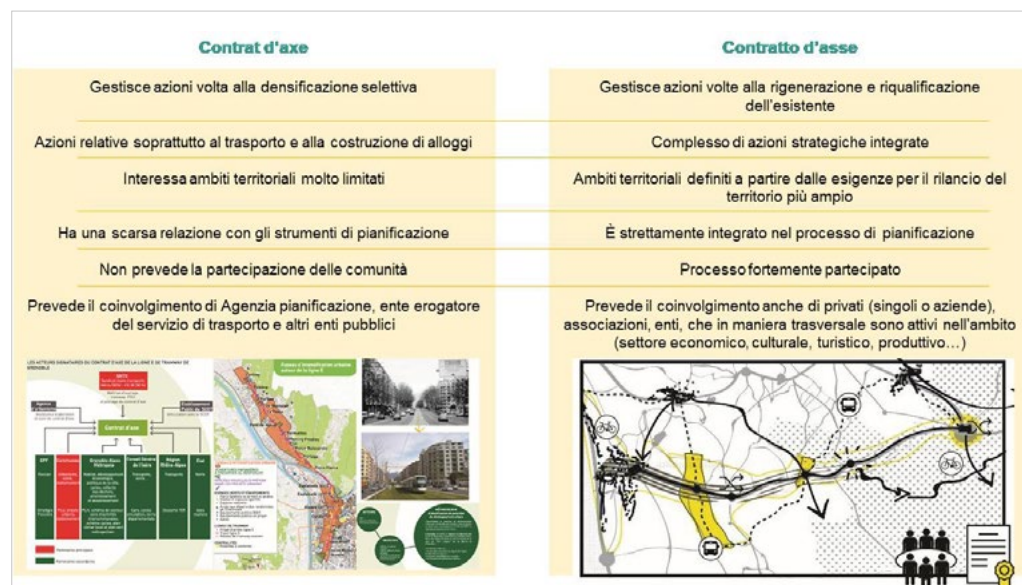


Fig. 1. Contrat d'axe per la linea tramviaria "E" di Grenoble (fonte: elaborazione propria da Agence Urbanisme Région Grenobloise).

- la promozione di modelli di sviluppo e di mobilità basati sulle specificità territoriali e sulle risorse endogene (patrimonio culturale, paesaggio, spazi aperti) nonché sulla diversificazione delle soluzioni progettuali in un'ottica anti-fragile per gestire le condizioni di incertezza e la variabilità dei flussi stagionali (Blecic e Cecchini 2018);

- le azioni proattive di sviluppo sostenibile legate alla *circular, green and low-carbon economy* sperimentando modelli di abitazioni, attività e trasporti non inquinanti, valorizzando gli spazi da non consumare (Gasparrini 2015) come 'beni comuni' in grado di fornire servizi ecosistemici (UN 2005), attraverso un approccio partecipato, legato ad azioni di disseminazione, sensibilizzazione, *empowerment*.

Le politiche, i piani e i progetti per la rigenerazione territoriale devono quindi recepire la crescente apertura dei confini disciplinari e dei campi di attenzione degli strumenti nella direzione di un approccio olistico, sostenibile e resiliente allo sviluppo territoriale che leghi infrastrutture, mobilità, territorio e ambiente (Cerasoli 2012).

In questo senso viene individuata una prospettiva strutturale-funzionale che persegue l'ampliamento dei diritti di cittadinanza, con particolare riferimento ai temi della mobilità (UN 2015), promuovendo un riequilibrio delle dotazioni infrastrutturali a scala nazionale che recuperi il *gap* infrastrutturale nelle aree interne, e che dall'altra riconosca

la specificità dei contesti insediativi e sviluppi nuove forme di intermodalità e di offerta *on-demand* per i piccoli centri a bassa utenza. In questa direzione va anche una prospettiva storico-morfologica che registra il progressivo riconoscimento del valore culturale ed economico delle 'infrastrutture storiche' (canali, ferrovie, ecc.), che contribuiscono alla valorizzazione della morfologia dei luoghi e della identità delle comunità (Consiglio d'Europa 2005), e che possono essere sviluppate come matrici di progetti di territorio per la rivitalizzazione dei piccoli centri (Ravagnan *et al.* 2021).

In questo approccio assume importanza infine una prospettiva ambientale, nella quale la mobilità dolce (European greenway association 2000) può rappresentare il filo rosso per inserire i centri storici in itinerari internazionali di turismo sostenibile (come la rete Eurovelo) e divenire struttura di riferimento per la costruzione di *green infrastructures*, intese come reti di spazi aperti pianificati a livello strategico in grado di fornire servizi ecosistemici (EC 2013).

Nuovi scenari per la mobilità nelle aree interne

Gli esiti sviluppati nella ricerca di ateneo (Ravagnan e Amato 2020; Amato 2021), riguardano la definizione di "linee guida per il rilancio e il riuso del patrimonio ferroviario abbandonato", attraverso l'istituzione di

ambiti di pianificazione strategica lungo la costa, tra costa e aree interne, e nelle aree interne. Tali ambiti possono contare su alcune esperienze relative a strumenti consolidati o in corso di sperimentazione:

a. strumenti finalizzati ad intese multilivello come l'accordo di programma quadro e protocolli di intesa utilizzati per l'attuazione della Snai, o ispirati ad alcune esperienze francesi relative al *Contrat d'axe*. In particolare la ricerca mette in luce l'interesse dello strumento strategico francese del Contratto d'asse finalizzato al perseguimento degli obiettivi di cooperazione sinergici ai progetti infrastrutturali. Si tratta di un approccio negoziato, nato negli anni 2000 nelle esperienze di pianificazione di Tolosa e Grenoble, che coinvolge molteplici attori e consente di favorire interventi di densificazione urbana e di indirizzare la domanda di mobilità verso modalità alternative all'auto privata, intervenendo sulla forma urbana e consentendo così di modificare i comportamenti in termini di mobilità;

b. strumenti urbanistici e territoriali strutturali-strategici di area vasta a geometria variabile in grado di dare avvio e consolidare le cooperazioni intercomunali e la gestione dei servizi in forma associata, come nel caso dei piani definiti dalla Legge toscana e messi in campo, per esempio, dall'Unione dei comuni della Garfagnana;

c. Piani territoriali per la costruzione di infrastrutture verdi, come nel caso dei piani introdotti dalla *Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas*, che possono estendere a livello territoriale la tutela ambientale e la valorizzazione paesaggistica e massimizzare l'impatto economico e sociale della costruzione delle ciclovie nazionali e della rete Eurovelo. Recenti studi dell'Isnart e Legambiente (2020) evidenziano infatti le forti esternalità economiche positive della costruzione di ciclovie, nel quadro di un aumento delle spese connesse al cicloturismo e del trend positivo che riguarda la mobilità dolce, confermato dall'ultimo rapporto dell'Isfort (2021).

Scenari di rigenerazione e rivitalizzazione dei centri storici

In questo quadro, il territorio del Lazio rappresenta un campo di ricerca e sperimentazione molto interessante, per la presenza di numerose infrastrutture storiche, dalle reti ferroviarie abbandonate, come la Civitavecchia-Capranica-Orte (Amato 2020), a un sistema più generale di infrastrutture storiche (vie d'acqua, itinerari storici) che

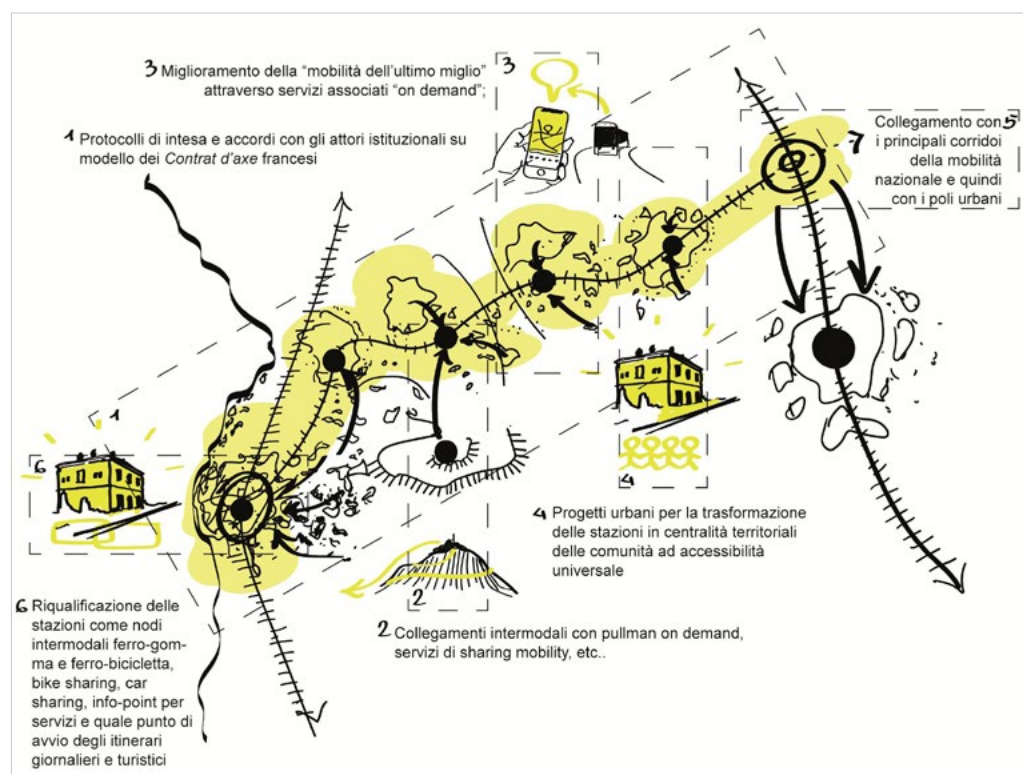


Fig. 2. Ambito strategico di direttrici territoriali multimodali (fonte: elaborazione propria da Ravagnan e Amato 2020).

costituiscono assi potenziali di rivitalizzazione dei piccoli centri.

Per quanto riguarda la Civitavecchia-Capranica-Orte, la riattivazione è da tempo auspicata e fortemente voluta dalle comunità locali e dalle associazioni, in particolare dal Comitato per la riapertura della ferrovia Orte-Capranica-Civitavecchia, è stata oggetto di una sperimentazione che ha coinvolto l'Università degli Studi Roma Tre, con Sapienza Università di Roma.¹

Data la natura dell'infrastruttura e le dinamiche territoriali in cui si inserisce, la ferrovia CCO è stata oggetto della proposta di definizione di un Contratto d'asse.

La strategicità dello strumento del *Contrat d'axe*, nel legare sviluppo urbano e mobilità, e le potenzialità in termini di coordinamento intercomunale strategico e di partecipazione della comunità aprono scenari di integrazione nel panorama urbanistico italiano. Infatti, così come i Contratti di fiume rappresentano un elemento fondamentale per le esperienze di pianificazione ambientale integrata lungo aste fluviali di scala territoriale, si potrebbe introdurre il Contratto d'asse quale strumento di programmazione negoziata con l'obiettivo di coordinare la rigenerazione dei territori che compongono il bacino di utenza dell'infrastruttura per la mobilità; questo coinvolgendo una molteplicità di attori con l'obiettivo finale di redigere un atto di impegno condiviso e formale a carattere strategico.

Il procedimento potrebbe essere promosso dal presidente della regione o della provincia, dal sindaco metropolitano o di uno dei comuni coinvolti, che invita a partecipare la comunità e tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti dalle trasformazioni sull'asse e sull'ambito oggetto del contratto.²

Il fine ultimo del Contratto d'asse dovrebbe essere quello di contribuire al "diritto alla mobilità" (Amato 2021), armonizzando interessi pubblici e privati, le componenti sociali, ambientali, urbanistiche e settoriali.

Seppure derivante direttamente dall'esperienza francese, il Contratto d'asse risulterebbe differente dal *Contrat d'axe* francese in alcuni caratteri fondanti, sia negli obiettivi, che negli attori coinvolti, che negli ambiti territoriali interessati.

L'ipotesi del Contratto d'asse è stata sviluppata all'interno di varie ricerche, finanziate dalla Sapienza Università di Roma, e presentata all'interno di diversi convegni e pubblicazioni (Ravagnan e Amato 2020; Amato 2021, 2022), ed è stato oggetto della sperimentazione in tesi di laurea magistrale e nel Laboratorio di Urbanistica del Dipartimento

di Architettura di Roma Tre tenuto dal prof. arch. Mario Cerasoli.

Per quanto riguarda le ciclovie, invece, il Lazio è attraversato da due tratti della rete Eurovelo 5 (via Romea Francigena) e 7 (Percorso del sole). Anche in questo caso, queste infrastrutture rappresentano direttrici fondamentali per la rivitalizzazione dei piccoli centri attraversati.

Nel caso della 7 la rete collega centri come Nepi, Civita Castellana, Calcata, Sacrofano, collegando i piccoli comuni con il nucleo romano e poi proseguire per la via Appia e la via Ardeatina, fino ad arrivare a Campoleone (Lt). Qui, continuando per qualche decina di chilometri si arriva davanti al Tirreno che può essere percorso fino a Marina di Minturno.

Nel caso della rete Eurovelo 5, molti evidenziano anche la presenza della linea dismessa Paliano-Fiuggi, ad oggi utilizzata dai ciclisti in maniera informale.

Anche in questo caso, come per le altre ferrovie in dismissione, al di là della utilità di uno sviluppo del progetto infrastrutturale, di rilancio o riuso, appare fondamentale iniziare a concepire queste reti come possibili matrici per progetti di territorio attivatori di sinergie territoriali e assi di riequilibrio tra i piccoli centri e le aree metropolitane e (o costiere) sollecitando i comuni ad attivare nuovi strumenti di pianificazione. Da una parte infatti, laddove possibile, il rilancio delle linee è condizione fondamentale per l'abitabilità

dei territori. Dall'altra, il riuso delle linee ferroviarie abbandonate come ciclabili, in una fase di forte espansione del cicloturismo e del turismo *slow* può aprire nuove *vision* territoriali resilienti, nuovi scenari di coesione economica, sociale e culturale. ■

Note

1 La sperimentazione è stata presentata nel convegno "Ferrovie secondarie e territori fragili. Un contratto d'asse per la riattivazione dei territori lungo la ferrovia Civitavecchia-Capranica-Orte", Comitato scientifico: M. Cerasoli, C. Amato, G. Mattarocci, C. Ravagnan (aprile 2022).

2 Questi potranno essere gli enti territoriali, le amministrazioni competenti, la società proprietaria o concessionaria dell'infrastruttura, la società erogatrice del servizio di trasporto, altre società erogatrici di servizi di mobilità coinvolti in forme di intermodalità (servizi di Tpl, *sharing mobility*, etc.), i proprietari delle aree coinvolte nell'ambito, i privati interessati allo sviluppo e all'implementazione degli interventi definiti dal Piano territoriale.

Riferimenti

AaVv (2017), *Profecy- processes, features and cycles of inner peripheries in Europe by the Espon 2020 cooperation programme* [https://www.espon.eu/inner-peripheries].

AaVv (2018), *Shrinking rural regions in Europe. Towards smart and innovative approaches to regional development challenges in depopulating rural regions*, Espon.

Amato C. (2020), "La ferrovia abbandonata Civitavecchia-Orte", *Il Nuovo Lavatoio*, no. 57.

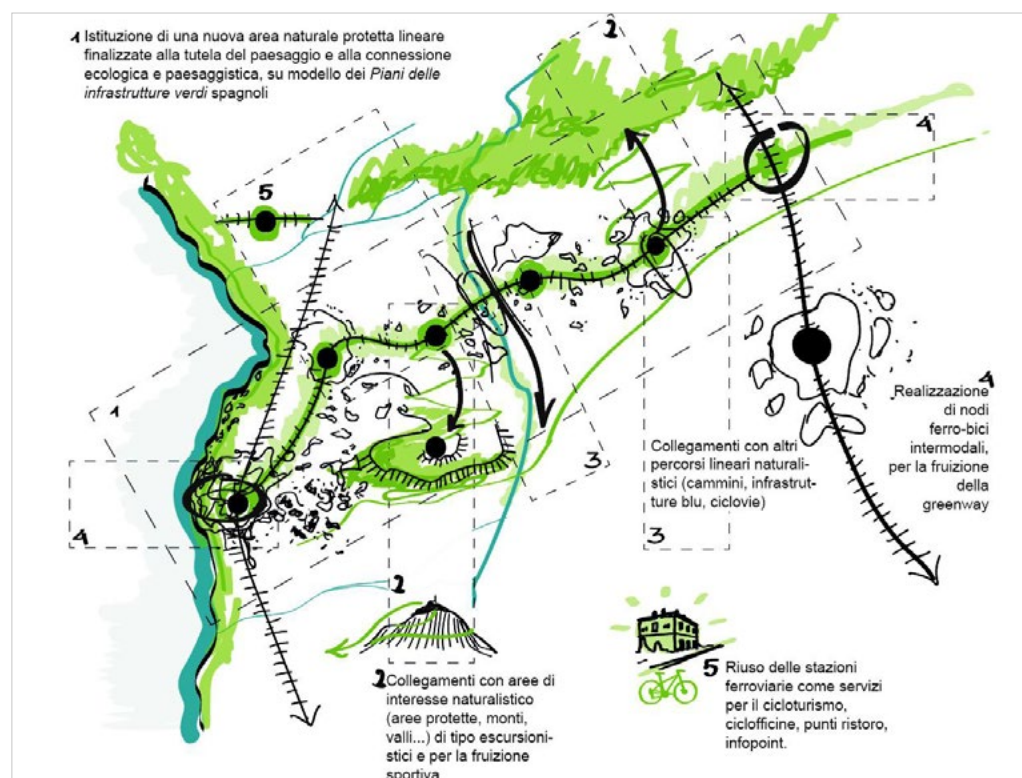


Fig. 3. Ambito strategico per la costruzione di greenways e infrastrutture verdi (fonte: elaborazione propria da Ravagnan e Amato 2020).

Amato C. (2021), *Il Diritto alla mobilità. Riequilibrio territoriale, mobilità sostenibile e inclusione sociale nelle strategie di rigenerazione urbana*, Aracne, Roma.

Battisti A. (2020), *Resilience of inner areas. Regeneration and enhancement strategies in small towns*, Technische Universität München, Monaco di Baviera.

Blecic I., Cecchini A. (2016), *Verso una pianificazione antifragile; come pensare al futuro senza prevederlo*, Franco Angeli, Milano.

Cerasoli M., Mattarocci G. (2019), "Secondary railways and inner areas in Italy: urban planning and economic opportunities", *XIII International Conference on Virtual City and Territory "Challenges and paradigms of the contemporary city"*, UPC Barcellona, p. 8746. <http://dx.doi.org/10.5821/ctv.8746>

Cerasoli M. (2012), *Politiche ferroviarie, modelli di mobilità e territorio. Le ferrovie italiane nell'epoca della pseudo-liberalizzazione*, Aracne Editrice, Roma.

Consiglio d'Europa (2005), *Convenzione quadro del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio culturale per la società*, Faro, Trattato no. 199.

Cremaschi M. (2007), "Piattaforme territoriali e scenari abitativi", MIT, Reti e Territori al futuro, Roma.

EC - European Commission (2013), *The EU Strategy on Green Infrastructure* [https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm].

European greenway association (2000), *Dichiarazione di Lille. Per lo sviluppo di una rete europea greenway*, 12 settembre.

Gasparrini C. (2015), *In the city on the cities*, List, Trento.

Giannino C. (2020), "Il futuro delle aree interne alla luce della programmazione 2014-2020", in C. Ravagnan, C. Amato, *Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione nei territori fragili tra Italia e Spagna*, Aracne Editrice, Roma, p. 339-348.

Isnart (2020), *Secondo rapporto sul cicloturismo in Italia*, Legambiente.

Isfort (2021), *18° Rapporto sulla mobilità degli italiani*.

Pike, A., Dawley, S., Tomaney, Y. J. (2010), "Resilience, adaptation and adaptability", *Cambridge Journal of Regions in Economy and Society*, no. 3, p. 59-70.

Ravagnan C., Amato C. (2020), *Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione nei territori fragili tra Italia e Spagna*, Aracne, Roma.

Ravagnan C., D'Uva D., Amato C., Bevilacqua, G., Gunaydin O. (2021), "Percorsi di resilienza. La rigenerazione dei territori fragili tra la costa mediterranea e le aree interne", *Ecoweptown* [http://www.ecoweptown.it/n_23/17.html].

Ravagnan C., Amato C., Rossi F., De Ureña M. J. (2021), "Rutas de resiliencia en Italia y España. Relanzamiento y reutilización de ferrocarriles en territorios frágiles", *Architecture, City and Environment*. <http://dx.doi.org/10.5821/ace.15.45.10369>

Unità di Valutazione degli Investimenti Pubblici (2014), "Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance", *Materiali UVAL*, Roma, no. 31.

UN (2005), *Millennium Ecosystem Assessment synthesis report*, 20 aprile, New York.

UN (2015), *2030 Agenda for Sustainable Development* [<https://sdgs.un.org/goals>].

Prospettive integrate di rigenerazione per le isole minori: il progetto per il carcere di Santo Stefano a Ventotene

Francesca Rossi, Giulia Bevilacqua

Le isole minori da territori fragili a laboratori di innovazione

Le isole minori, in Italia e non solo, rappresentano ecosistemi tra i più vulnerabili, da un punto di vista strutturale, morfologico ed ecologico, perché compromessi da un uso improprio delle risorse e da forme diverse di pressione antropica, sebbene siano interessate da specifici strumenti di tutela, sia a livello nazionale sia comunitario (Ispra 2016). I fenomeni di spopolamento e di abbandono, il progressivo invecchiamento della popolazione, il lavoro sempre più caratterizzato dalla stagionalità legata al turismo di massa, le difficoltà di collegamento con la terraferma e la mancanza di politiche sociali in grado di contrastare l'isolamento fisico e culturale, sottendono a un costante processo di sparizione di quei riferimenti identitari condivisi che sostanziano il valore del paesaggio naturale come ambiente culturale significativo (Rossi e Cantaro 2020). L'impoverimento delle relazioni umane, delle tradizioni, dell'appartenenza territoriale e dell'identità collettiva sono tutte espressioni della condizione di vulnerabilità crescente che investe le isole come le aree interne, i borghi storici e i centri minori. Allo stesso tempo, le isole minori, per la forte interazione esistente tra ecosistema terrestre e marino, sono espressione di una elevata biodiversità che corrisponde ad una potenziale produttività di servizi ecosistemici, i cui benefici, erogati naturalmente, rappresentano un essenziale contributo nella costruzione di nuovi livelli di benessere per le comunità che vi abitano (Mea 2005). Per far fronte alla fragilità ambientale e al progressivo declino socioeconomico delle isole minori, valorizzandone il potenziale ecologico e umano, è necessaria la messa in campo di strategie, strumenti e progetti che riconoscano nel concetto di sostenibilità e resilienza i riferimenti imprescindibili per stabilire un nuovo equilibrio tra uomo e ambiente, tenendo conto della diversità delle attività e

degli usi, delle loro interazioni, e dell'impatto che queste possono avere sui luoghi.

La complessità delle forme di degrado ambientale e la difficile armonizzazione tra la conservazione degli ecosistemi costieri e insulari e lo sviluppo di attività antropiche legate prevalentemente allo sfruttamento delle risorse marine, come pesca e turismo, hanno motivato, negli ultimi anni, una particolare attenzione rivolta alla protezione e salvaguardia dell'ambiente marino in quanto patrimonio prezioso per mantenere la biodiversità e il buono stato ecologico delle acque integrando le esigenze ambientali con quelle di sviluppo sostenibile. In questa direzione vanno le indicazioni della *Marine strategy framework directive* (EC 2008) recepite successivamente dal protocollo per la gestione integrata delle zone costiere (Gizc 2009), e più recentemente gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda delle Nazioni unite, rafforzati dalla New Urban Agenda (UN 2017), nell'European Green Deal (UN 2019) e nella *Biodiversity Strategy for 2030* (EC 2020). Obiettivi che, con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR 2021-2026) e i fondi messi a disposizione nell'ambito del programma Next Generation Eu, divengono una concreta occasione per la realizzazione di interventi finalizzati a perseguire la sostenibilità ambientale, la transizione verde e digitale, l'inclusione territoriale e sociale di questi contesti.

Tra questi, il recente programma "Isole verdi" (investimento 3.1, M2. C1) del 2021, che ha previsto lo stanziamento di 200 milioni di euro destinati a finanziare azioni integrate per rafforzare, in termini ambientali ed energetici, i comuni di 19 isole minori, al fine di superare i problemi legati alla mancanza di collegamenti con la terraferma, attraverso la realizzazione di progetti integrati di efficientamento energetico e idrico, mobilità sostenibile, gestione del ciclo rifiuti, economia circolare e produzione di energia rinnovabile.¹

Pertanto, le isole minori italiane si delineano sempre più come laboratori di innovazione sulla strada della transizione ecologica (Legambiente 2022) in cui promuovere la tutela ambientale, il turismo sostenibile e la riduzione della pressione antropica. Laboratori ideali dove applicare modelli innovativi di cambiamento, di riuso e riciclo dei luoghi, basati sul concetto di accessibilità e inclusione, che vedono, nella realizzazione di progetti integrati sostenibili, un dispositivo in grado di operare sul senso dei luoghi e sulla possibilità di attivare nuovi cicli di vita del patrimonio naturalistico e storico-culturale esistente promuovendone e supportandone la capacità rigenerativa.

Questione che trova specifico riscontro nel dibattito sulle aree interne, di cui l'Italia si è fatta capofila nella programmazione europea 2014-2020 e promotrice nella nuova programmazione 2021-2027, in cui viene sancita l'indifferibilità della messa in campo di strategie integrate finalizzate al riequilibrio, alla coesione e allo sviluppo sostenibile dei territori più fragili. Una programmazione inoltre che vede l'inserimento delle isole minori come "73esima area interna ultraperiferica".

La strategia nazionale per le aree interne. Un percorso per la rigenerazione delle isole minori

In Italia la progressiva dilatazione delle aree di cintura dipendenti per dinamiche economiche e di pendolarismo dal grande nucleo principale e il corrispettivo squilibrio territoriale hanno contribuito, a partire dalla fine degli anni '80, a delineare le cosiddette aree interne, definite dall'Unità di valutazione degli investimenti pubblici come "aree lontane dai centri di offerta di servizi essenziali quali istruzione, salute, mobilità, connettività, caratterizzate da processi di spopolamento e degrado", che costituiscono oggi il 60% del territorio nazionale dove risiede però circa il 22% della popolazione italiana.² Tale arcipelago di antichi presidi territoriali costituito dai centri storici minori delle aree interne è stato interessato da significativi fenomeni di abbandono e, tranne in casi isolati, essi presentano patologie comuni, legate all'incapacità di rispondere alle esigenze del vivere contemporaneo (Abbate 2011), dovute principalmente alla loro marginalità rispetto ai flussi produttivi, alla carenza di servizi e alla criticità dei collegamenti. A fronte di queste dinamiche è stata adottata la Strategia nazionale per le aree interne (Snai), curata dall'agenzia per la coesione territoriale, per rilanciare lo sviluppo e i servizi di queste aree

attraverso fondi ordinari della legge di stabilità e in occasione della programmazione dei fondi comunitari 2014-2020. Le aree selezionate sono 72, 1.077 comuni, per un totale di 2.072.718 abitanti coinvolti (15,3% della popolazione residente nelle aree interne, 3,4% della popolazione nazionale). L'obiettivo è di contrastare il calo demografico, prendendo atto delle condizioni di marginalizzazione che molte di queste aree hanno subito e introducendo delle azioni di adeguamento dei servizi essenziali, ovvero sanità, istruzione e mobilità, promuovendo progetti di sviluppo locale (Amato e Bevilacqua 2018).

La Snai ha costituito un banco di prova a livello europeo sancendo alcuni importanti riferimenti operativi: la necessaria integrazione tra interventi finalizzati ai diritti di cittadinanza e al miglioramento dell'abitabilità con progetti di sviluppo locale legati al turismo sostenibile e alla valorizzazione delle specificità locali, l'opportunità di mettere in sinergia finanziamenti nazionali e europei per il rilancio delle aree in declino, il necessario consolidamento di forme associative per la pianificazione e la gestione del territorio con particolare riferimento alla messa in campo di piani e progetti strategici in grado di veicolare queste aree fuori dalla crisi attraverso il coinvolgimento di tutti i soggetti attivi sul territorio (Ravagnan e Amato 2020). Le aree interne hanno dunque beneficiato in Italia di una strategia nazionale che si è distinta dalle precedenti esperienze di promozione dello sviluppo di aree particolarmente fragili, pertanto sulla base dei passati cicli di programmazione europea e in esito al confronto svolto per la definizione dell'accordo di partenariato 2021-2027, è risultata evidente l'importanza di proseguire nell'attuazione della Snai mediante l'individuazione di nuove aree con l'obiettivo ultimo di garantire

il riequilibrio demografico, facendo leva sul miglioramento dei servizi e sulla creazione di nuove opportunità di lavoro (Cipess 2020). Prima delle nuove aree ad essere stata inserita nella programmazione Snai 2021-2027 è la "73esima area interna ultraperiferica", più propriamente definita come un progetto speciale che aggrega 35 comuni delle isole minori italiane che condividono, con le aree interne, lo spopolamento e la rarefazione dei servizi di cittadinanza. Le isole interessate, con il coinvolgimento di circa 240 mila persone, sono: l'arcipelago toscano; l'arcipelago campano; l'arcipelago flegreo; l'arcipelago delle isole Ponziane; l'arcipelago Spezzino; l'arcipelago della Maddalena; l'arcipelago del Sulcis; l'arcipelago delle Pelagie; l'arcipelago delle isole Eolie; l'arcipelago delle Egadi. Si tratta perlopiù di comuni periferici e ultraperiferici che, dal punto di vista amministrativo non coincidono con le isole, per i quali è stato assegnato un *budget* pari a 11,4 milioni di euro destinati a servizi ecosistemici, istruzione e salute.³ Come si evince dal "Rapporto di istruttoria per la selezione delle aree interne 2021 – 2027 isole minori", queste presentano realtà territoriali assai differenziate, per dimensioni, popolazione, andamenti demografici e di invecchiamento, nonché per l'appartenenza o meno ad arcipelaghi. L'aggravarsi delle conseguenze del cambiamento climatico, i processi sempre più seri di desertificazione, l'esperienza importante della Snai 2014-2020, che ha affrontato proprio la questione dello spopolamento nei territori del Paese lontani dall'offerta dei servizi, rende evidente l'urgenza di porre le isole minori al centro di un'azione di sviluppo territoriale mirata al rafforzamento dei servizi alla persona in favore delle comunità delle isole minori, applicando il metodo di lavoro proprio della Snai.



Fig. 1. L'ex carcere borbonico di Santo Stefano (foto delle autrici).

Il Cis Ventotene. La valorizzazione del patrimonio culturale per la rigenerazione del carcere di Santo Stefano

In tale contesto un primo esempio di un processo di rigenerazione della nuova area interna isole minori definita nella Snai 2021-2027 è rappresentato dal progetto integrato di restauro e valorizzazione dell'ex carcere borbonico di Santo Stefano che costituisce un'occasione per restituire un significato ai valori storici e paesaggistici che in questo luogo si concentrano, a partire dalla comprensione e interpretazione della sua identità storica e culturale e del suo valore etico e sociale rappresentando un forte strumento di promozione e difesa di quei diritti umani e universali che, come espresso nel "Manifesto di Ventotene, per un'Europa libera e unita" (Spinelli e Rossi 1944), appartengono e devono appartenere a tutte le popolazioni, indipendentemente dalla loro appartenenza territoriale.

Il carcere, chiuso definitivamente nel 1965, viene costruito tra il 1773 e il 1799, secondo il modello del *Panopticon* che consente ad un solo uomo di avere una visione su tutti i prigionieri (Foucault e Pierrot 1983) e ad ogni detenuto di essere osservato in qualsiasi momento da un unico guardiano. Il suo progettista, Francesco Carpi, che forse era a conoscenza della teoria illuminista del panottico del filosofo e giurista Bentham, conosceva sicuramente il teatro San Carlo di Napoli, inaugurato nel 1737, cui la pianta dell'ergastolo di Santo Stefano corrisponde in modo sorprendente, soltanto con posizione opposta degli attori, i carcerati, che sono sugli spalti, e del pubblico, ossia i guardiani, sul palcoscenico (Parente 2008).

Il progetto, finanziato con le risorse del Fondo di sviluppo e coesione 2014/2020 (Fsc) per la realizzazione del piano stralcio

"Cultura e turismo" afferisce agli "interventi di grandi spessore volti al recupero di strutture dismesse e degradate" del piano stesso. Per la complessità delle attività da realizzarsi e il coinvolgimento di numerose amministrazioni, è stato individuato, quale strumento attuativo, il Contratto istituzionale di sviluppo (Cis) che disciplina le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (ex art.119 comma 6 della Costituzione). Il Cis è uno strumento innovativo, di tipo strategico e programmatico, finalizzato a promuovere lo sviluppo economico, la coesione sociale e territoriale, e a ridurre gli squilibri economici, sociali, morfologici, istituzionali e amministrativi dei territori maggiormente connotati da marginalità, favorendo l'effettivo esercizio dei diritti della persona (Bevilacqua 2021).

Tale strumento è finalizzato a coordinare e avviare la realizzazione di progetti strategici, di rilievo nazionale, interregionale e regionale, prevalentemente finalizzati ad intervenire sulle dotazioni infrastrutturali e sulle modalità e forme dello sviluppo urbano, attraverso la stipula di accordi tra gli enti interessati – ministeri, regioni e soggetti attuatori – finanziati con risorse nazionali, dell'Unione europea e del Fsc. La procedura prevede che Invitalia (Agenzia nazionale per lo sviluppo del Ministero dell'Economia), individuato quale soggetto attuatore, e un tavolo istituzionale, costituito *ad hoc* e presieduto dal Presidente del Consiglio dei Ministri, svolgano un coordinamento e una messa in coerenza delle proposte avanzate da *stakeholder* locali, pubblici e privati.⁴

Il Cis recupero e rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano a Ventotene è stato sottoscritto nell'agosto del 2017 dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, il MATTM, il MIBACT, l'Agenzia

del demanio, la Regione Lazio, il Comune di Ventotene, la Riserva naturale statale e area marina protetta "Isole di Ventotene e S. Stefano" e Invitalia. Il programma degli interventi allegato al Cis prevede che all'edificio venga restituita la capacità di funzionare come luogo specifico attraverso: la messa in sicurezza degli edifici e delle falesie in corrispondenza della viabilità e degli approdi e il loro adeguamento; il recupero, restauro e rifunzionalizzazione degli edifici del complesso; la sistemazione delle aree esterne pertinenti del carcere; la sistemazione della viabilità pubblica dell'isola; la realizzazione delle infrastrutture per la produzione e approvvigionamento di energia elettrica, acqua potabile e combustibile; la realizzazione delle infrastrutture per la depurazione e scarico delle acque reflue e lo stoccaggio temporaneo dei rifiuti.

Il bando di concorso internazionale per la progettazione, indetto da Invitalia nel giugno 2021, prevedeva la redazione di un progetto complessivo per il recupero, restauro e rifunzionalizzazione dell'ex complesso carcerario, e la riconsegna del bene a una funzione eminentemente culturale e simbolica, con i seguenti obiettivi prioritari indicati nel disciplinare di gara:

- la valorizzazione integrata dell'ex carcere e dell'isola di Santo Stefano nel contesto della vicina isola di Ventotene in ragione di una storia intrecciata tra comunità residente e carcere prevedendo funzioni, attività e servizi in grado di generare impatti anche sull'economia e sulla comunità locale di Ventotene;
- la definizione di un progetto 'inclusivo' della comunità locale e delle istituzioni locali, regionali, nazionali ed europee in un orizzonte euro-mediterraneo al fine di instaurare collaborazioni capaci di alimentare Santo Stefano costantemente di nuovi progetti, idee, contenuti;
- la tutela della forte identità storico-culturale e naturalistico-ambientale del luogo, perseguita mediante un quadro vincolistico (di natura ambientale, culturale, urbanistica, paesaggistica, ecc.) particolarmente stringente e, quindi, condizionante per la definizione delle opzioni progettuali.

Il principio di sostenibilità dovrà pertanto informare qualsiasi scenario di intervento per restituire un significato contemporaneo al carcere, condividendo valori fondamentali per il futuro dell'Europa e del Mediterraneo, a partire dal riutilizzo dell'intero complesso in ragione dei profondi valori simbolici che detiene. Il progetto assume un ulteriore importante significato se pensato nell'attuale



Fig. 2. L'isola di Ventotene e Santo Stefano nell'arcipelago Pontino (foto delle autrici).

momento storico in cui la pandemia, il conseguente e prolungato isolamento e il necessario ma sofferto distanziamento sociale hanno evidenziato e riportato attenzione sul ruolo e il bisogno condiviso di luoghi inclusivi e riconoscibili a noi stessi (Rossi 2021). Luoghi che diventino espressione di nuova socialità attraverso attività creative e socialmente utili, destinate alle comunità locali e a quelle internazionali. Studiosi, artisti e ricercatori, potranno contribuire, con la loro presenza sull'isola in periodi dell'anno diversi e più estesi, a innescare nuove opportunità economiche e occupazionali.

Il progetto per il recupero e la rifunzionalizzazione dell'ex carcere borbonico a Ventotene è un progetto ancora aperto, finalizzato alla costruzione di connessioni spaziali, culturali e sociali, in cui è fondamentale la condivisione di un sistema di valori che faccia riferimento ai paradigmi dell'ecologia, della sostenibilità e della sensibilità paesaggistica in ogni decisione ed azione progettuale (Ricci 2012). Il rapporto tra tutela e trasformazione, se persegue obiettivi di rigenerazione ecologica e ambientale finalizzati a confrontarsi con le questioni di natura sociale, economica e culturale, trova, in un approccio integrato e multi scalare, la capacità di adattarsi alle istanze espresse dal contesto e di intendere la cultura della conservazione non più come tutela di singoli beni culturali e paesaggistici quanto come eredità naturale e culturale del paesaggio (Gambino 2016). A sua volta un'azione collettiva e condivisa fa del rapporto tra le comunità e l'ambiente un patrimonio irrinunciabile, fondamentale per l'attivazione di processi di sperimentazione rilevanti, coerenti con le esperienze già maturate nell'ambito della Snai e sempre più rivolte alla costruzione di ulteriori strategie partecipate e di rete. ■

Note

- 1 I comuni interessati sono l'isola del Giglio, Capraia, Ponza, Ventotene, le isole Tremiti, Ustica e Pantelleria, i tre comuni dell'isola di Salina (Leni, Malfa e Santa Marina Salina), Favignana, Lampedusa e Lipari. I progetti presentati sono ben 140 e riguardano tutti gli ambiti di intervento previsti dal Bando.
- 2 <https://www.agenziacoessione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>.
- 3 <http://territori.formez.it/content/isolette-minori-primaria-area-ufficiale-snai-2021-2027>.
- 4 <http://www.governo.it/it/approfondimento/la-normativa-che-regola-i-contratti-istituzionali-di-sviluppo/12996>.

Riferimenti

- Abbate G. (2011), "La valorizzazione dei centri minori come elemento strategico dello sviluppo dei territori", in F. Toppetti, *Paesaggi e città storica, teorie e politiche del progetto*, Alinea, Perugia.
- Amato C., Bevilacqua G. (2018), "Centri storici minori e patrimonio ferroviario in abbandono: le opportunità di rigenerazione", in M. Talia, *Il bisogno di giustizia nella città che cambia*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 103-107.
- Bevilacqua G. (2021), *Rigenerare la città storica. Strategie e strumenti per un piano locale innovato*, Aracne, Roma.
- Cipess (2020), *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le aree interne anno 2020* [https://www.agenziacoessione.gov.it/wp-content/uploads/2021/11/Relazione-CIPSS-2020_finale.pdf].
- European Commission (2020), *Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives*, Brussels, 20.5.2020, COM(2020) 380 final.
- Foucault M., Pierrot M. (1983) (ed.), *Bentham, J., Panopticon ovvero la casa d'ispezione*, Marsilio, Venezia.
- Gambino R. (2016), "Decalogo per il governo del territorio in chiave paesistica", in V. Angioletta (a cura di), *Progetti per il paesaggio*, INU Edizioni, Roma.

Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (2009), *Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo*, L 34/19.

Ispra (2016), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* [<https://www.isprambiente.gov.it/it/pubblicazioni/pubblicazioni-del-sistema-agenzia/consumo-di-suolo-dinamiche-territoriali-e-servizi-ecosistemici-edizione-2016>].

Legambiente (2022), *Isole sostenibili. Osservatorio sulle isole minori* [<https://www.isolesostenibili.it/>].

Millennium Ecosystem Assessment (Program) (2005), *Ecosystems and human well-being*, Washington.

Parente A. (2008), *L'ergastolo in Santo Stefano di Ventotene. Architettura e pena*, Ufficio Studi Dipartimento Amministrazione Penitenziaria Ministero della Giustizia, Roma.

Ravagnan C., Amato C. (2020), *Percorsi di resilienza. Rilancio e riuso delle ferrovie in dismissione nei territori fragili tra Italia e Spagna*, Aracne, Roma.

Ricci M. (2012), *Nuovi paradigmi*, List, Trento.

Rossi F., Cantaro A. (2020), "Coast-amination. Regeneration paths between water and land along the Lazio southern coast", in C. Gambardella, *World heritage and Contamination*, Le Vie dei Mercanti, Atti del XVIII International Forum di Studi, Collana Architecture, Heritage and Design, Gangemi, Roma.

Rossi F. (2021), "Andata e Ritorno. La Via dell'arcipelago pontino", *EcoWebTown. Journal of Sustainable Design*, no. 23 [http://www.ecowebtown.it/n_23/17.html].

Spinelli A., Rossi E. (1944), "Il Manifesto di Ventotene", in E. Colorni (a cura di), *Problemi della Federazione Europea*, Società anonima poligrafica italiana, Edizioni del Movimento italiano per la Federazione europea.

United Nations (2015), *2030 Agenda for Sustainable Development* [<https://sdgs.un.org/goals>].

United Nations (2017), *New Urban Agenda*, Habitat III Secretariat.

United Nations (2019), *The European Green Deal*, Brussels, 11.12.2019, COM(2019) 640 final [<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>].



Fig. 3. La mancanza di continuità tra accessibilità e fruizione (foto delle autrici).

La rigenerazione dei centri storici fragili: la dimensione strutturale e strategica della ricostruzione

Silvia Uras

Gli eventi sismici che hanno colpito, tra il 2016 e il 2017, un territorio esteso dell'Italia centrale provocando ingenti danni non solo fisici ed economici, ma anche sociali e culturali, sono stati tra i più forti registrati in Italia, con un'intensità e un'estensione dell'area del risentimento paragonabile al terremoto dell'Irpinia del 1980 (Csrs 2022).

L'area del cratere sismico interessa il territorio di 138 comuni ricadenti in quattro Regioni (Marche, Abruzzo, Lazio e Umbria), molti dei quali montani e caratterizzati da fenomeni di abbandono e spopolamento, condizioni di marginalità e frammentazione, inseriti in un importante sistema naturalistico-ambientale ricompreso in due parchi nazionali, quello dei monti Sibillini e quello del Gran Sasso monti della Laga.

I danni seguiti alle scosse sismiche hanno causato 303 vittime, quasi 400 feriti e provocato 41 mila sfollati. Nel territorio laziale, i centri storici di Amatrice e Accumoli sono stati distrutti e anche nelle frazioni si sono registrati danni estesi e ingenti.

Terminata la fase di gestione dell'emergenza vera e propria, inizialmente il processo di ricostruzione ha registrato una certa lentezza, anche a causa dello sciame sismico e della estensione e gravità del danno. L'introduzione di diverse misure di semplificazione normative e procedurali nell'ultimo biennio ha tuttavia portato un significativo avanzamento della ricostruzione, anche se nel quadro delle difficoltà causate dalla pandemia, dall'incremento del costo dei materiali e dagli effetti della guerra in corso (Csrs 2022).

La strategia di ricostruzione e rigenerazione dei territori colpiti si avvale di un modello di *governance* multilivello, secondo il principio di sussidiarietà, che coinvolge tre livelli di governo: il governo centrale, con la figura del commissario straordinario, le regioni, con i loro presidenti, e i comuni, con i sindaci e i loro rappresentanti.

Inoltre, questo particolare momento storico

vede la convergenza di ingenti finanziamenti per sostanziare il processo di ricostruzione, provenienti dal PNRR, dal programma NextAppennino del fondo complementare al PNRR per il sisma, dai fondi strutturali 2021-2027 e dalla strategia per le aree interne, che rappresentano quindi una imperdibile occasione per un innovato sviluppo sostenibile dei territori fragili, nonché un banco di prova importante anche per la pianificazione urbanistica e la credibilità delle sue ricadute sociali ed economiche sulle città e i territori.

Tra le principali innovazioni normative introdotte al fine di accelerare il processo di ricostruzione, il Programma straordinario di ricostruzione (Psr) si configura quale strumento in grado di ricomporre e mettere a sistema gli interventi della ricostruzione pubblica e privata, orientando strategicamente la pianificazione urbanistica dei territori del cratere. La natura e i contenuti di tale strumento, introdotto dal DI 123/2019¹ al fine di accelerare "gli interventi di ricostruzione di edifici pubblici o privati conformi a quelli preesistenti quanto a collocazione, ingombro planivolumetrico e configurazione degli esterni, anche in deroga ai vigenti strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica", per i comuni del cratere sismico maggiormente danneggiati dagli eventi sismici, sono stati specificatamente delineati dall'Ordinanza commissariale n. 107/2020, contenente le "Linee guida sui programmi straordinari di ricostruzione, indirizzi per la pianificazione e ulteriori disposizioni di accelerazione della ricostruzione", che ne ha confermato la centralità per garantire la coerenza delle attività di programmazione e pianificazione della ricostruzione.

Tale strumento, pur avendo natura prevalentemente *programmatica* e di *indirizzo* nei confronti degli strumenti di pianificazione urbanistica, dei programmi e dei progetti della ricostruzione privata, può contenere scelte aventi efficacia di variante urbanistica

(Oc n. 107/2020, art. 1, c. 2) nonché indirizzi e disposizioni regolamentari (Oc n. 107/2020, art. 2, c. 2). Gli strumenti di pianificazione urbanistica comunque denominati fanno parte integrante e sostanziale del Programma (Oc n. 107/2020, art. 1, c. 2).

Inoltre, il Psr può riguardare singoli comuni o loro ambiti specifici, ovvero più comuni in forma associata (Oc n. 107/2020, art. 1, c. 1), aprendo così alla possibilità di una pianificazione di livello intercomunale.

Il Psr si configura quindi come uno strumento altamente flessibile, che può essere periodicamente adattato e aggiornato in relazione alle mutate esigenze di interesse pubblico e allo stato del processo di ricostruzione, e contiene:

- a. una verifica dell'adeguatezza della strumentazione urbanistica vigente e in itinere, anche ai fini dell'indicazione di eventuali varianti necessarie, in particolare per le delocalizzazioni, le nuove destinazioni urbanistiche, le nuove costruzioni e il recupero delle aree interessate dalle soluzioni abitative o altri insediamenti di emergenza (Sae);
- b. l'individuazione delle opere pubbliche prioritarie (opere di messa in sicurezza, strutture e infrastrutture strategiche, sottoservizi, etc.);
- c. gli indirizzi e le prescrizioni per la cantierizzazione;
- d. l'indicazione degli edifici o aggregati da delocalizzare per ragioni di sicurezza e/o di miglioramento della qualità urbana;
- e. ogni altro elemento o indirizzo utile ai fini della ricostruzione (Oc n. 107/2020, art. 2, c. 1).

Lo strumento può comprendere sia disposizioni regolamentari conformative dello stato dei luoghi (identificazione degli aggregati strutturali, indirizzi e/o disposizioni per gli interventi sul patrimonio edilizio storico e la qualità architettonica, indirizzi per l'accessibilità urbana e per la mobilità, indicazioni di eventuali opere nuove, opere e servizi ambientali e di efficientamento energetico, individuazione di aree esterne alle perimetrazioni meritevoli di interventi di rigenerazione urbana), sia indicazioni strategiche di attuazione (indicazione delle priorità della ricostruzione di edifici e spazi pubblici e di edifici privati per motivi di rilevanza strategica o identitaria per la comunità o di funzionalità del contesto cui appartengono; definizione dei criteri per la risoluzione di casi di inerzia e/o frammentazione della proprietà; individuazione degli strumenti utili a garantire qualità, efficacia e innovazione del processo di ricostruzione)

(Oc n. 107/2020, art. 2, c. 2; Inu 2021).

A partire dalle peculiarità dei singoli territori, dalle esigenze e dalle criticità individuate dai quadri conoscitivi e dalla verifica di adeguatezza degli strumenti urbanistici vigenti a sostenere il processo della ricostruzione pubblica e privata, il Psr individua le priorità della ricostruzione pubblica, le regole per garantire qualità e celerità alla ricostruzione privata, indicando soluzioni operative per superare le criticità che ne determinano il rallentamento, gli strumenti della ricostruzione 'non conforme' (dalla variante generale alla variante puntuale, al piano particolareggiato, agli altri strumenti, anche convenzionati, per la realizzazione di interventi di rigenerazione urbana), tracciando gli indirizzi strategici di rigenerazione urbana e gli obiettivi per il rilancio socio-economico dei territori colpiti (Csrs 2022).

Dunque, il Psr non configura la forma e l'organizzazione del territorio come fa propriamente un piano urbanistico, ma rappresenta, nell'ambito del processo di ricostruzione del territorio comunale, una componente generale, *strutturale* e *strategica*, da attuarsi con idonei strumenti attuativi e regolativi (Csrs 2022).

L'introduzione della dimensione intercomunale del Psr (servizi scolastici, viabilità, progetti per l'attrattività turistica e la valorizzazione dei territori naturali e ogni altro intervento di carattere sovracomunale in grado di contribuire al rilancio dei territori anche attraverso nuovi modelli di *soft economy*) per ricercare una maggior coerenza dei processi di ricostruzione alla scala di area vasta rappresenta un elemento di notevole innovazione, orientando la strategia di rigenerazione dei centri storici fragili verso le più innovative sperimentazioni urbanistiche.

Il carattere programmatico e strategico-strutturale che connota il Psr diventa qualificante del nuovo strumento, che si configura come struttura di riferimento e quadro delle coerenze per valutare la compatibilità delle possibili trasformazioni dei sistemi ambientali, insediativi e infrastrutturali, facendosi portatore di strategie di prevenzione e mitigazione dei rischi, attraverso la ricostruzione e la qualificazione del patrimonio edilizio e la gestione sostenibile dei cicli naturali, in grado di cogliere quelle relazioni materiali e immateriali sulle quali fondare il processo di rigenerazione dello spazio urbano.

Con riferimento allo stato di attuazione, dei sei comuni maggiormente colpiti dal sisma individuati dall'Ordinanza n. 101/2020

ricadenti nel territorio laziale (Amatrice, Accumoli, Leonessa, Cittareale, Posta, Borbona), 5 hanno formalmente manifestato l'intenzione di dotarsi di Psr, con la richiesta di finanziamento a valere sul fondo ex art. 9 dell'Oc n. 107/2020.

Tra questi, uno solo, il Comune di Accumoli, ha acquisito il parere favorevole² della Conferenza permanente sulla proposta di Psr³ ed è in attesa dell'atto conclusivo di approvazione del Presidente della Regione - Vice commissario per la ricostruzione.

Risulta poi approvata⁴ dal Consiglio comunale, ma ancora non inviata alla Conferenza permanente, la proposta di Psr del Comune di Amatrice relativa al centro storico, mentre le proposte di Psr relative ai quattro ambiti delle frazioni⁵ e all'ambito che interessa la zona di espansione urbana di Amatrice⁶ sono in fase di ultimazione.

Per quanto riguarda Leonessa, Borbona e Posta, è stata presentata la bozza iniziale e il programma di lavoro e delle attività di partecipazione per l'elaborazione della proposta di Psr intercomunale⁷ (Psri). Questo Psr è dunque il terzo nel territorio laziale nonché il primo e unico Psr intercomunale del cratere sismico.

Il carattere di flessibilità e integrazione che connota il Psr si esplicita nei diversi contenuti e nei diversi approfondimenti che presentano i vari programmi elaborati finora dai comuni del cratere. In particolare, i casi laziali rappresentano tre sperimentazioni altamente significative e qualificanti del nuovo strumento, utili per contribuire al dibattito sugli strumenti più opportuni per la ricostruzione in particolare e per il governo del territorio in generale.

Il Psr di Accumoli

A causa della gravità ed estensione dei danni subiti, l'elaborazione del Psr di Accumoli è stata progressivamente ampliata e aggiornata, a partire da aprile 2021 fino a giugno 2022. Il Psr è esteso all'intero territorio comunale (che include 17 frazioni oltre il capoluogo) e pone il focus su quattro tematiche principali: offrire un quadro conoscitivo aggiornato utile a orientare le scelte di pianificazione; definire il quadro delle opere pubbliche prioritarie e necessarie; stabilire le disposizioni regolamentari per la ricostruzione privata conforme, al fine di tutelare i notevoli valori culturali e architettonici del patrimonio edilizio storico e paesaggistici del territorio;⁸ individuare le aree di delocalizzazione degli insediamenti interessati da elevate caratteristiche di pericolosità geomorfologica e

idrogeologica e le relative aree di atterraggio, da attuare attraverso Piani urbanistici attuativi (Pua).⁹

In particolare, il tema estremamente complesso delle delocalizzazioni obbligatorie è stato affrontato da un gruppo tecnico, individuato all'interno del "tavolo permanente di coordinamento e monitoraggio della ricostruzione del centro storico di Accumoli".¹⁰ Tale gruppo, in collaborazione con l'amministrazione comunale, ha individuato in via definitiva le azioni da intraprendere in tema di delocalizzazioni, sulla base delle quali è stato disposto l'ultimo aggiornamento del Psr.¹¹

A esito delle indagini geologica e sismica e della rivalutazione effettuata col supporto del "gruppo tecnico", delle 18 perimetrazioni iniziali¹² proposte ai sensi dell'Oc n. 25/2017, ridotte a 6 nel Psr approvato in Consiglio comunale nel 2021, ne sono state confermate 3, tutte aree caratterizzate da instabilità geomorfologiche: Accumoli capoluogo¹³, Libertino, San Giovanni. Gli insediamenti perimetrati saranno oggetto di delocalizzazioni obbligatorie, e i relativi Pua sono in corso di redazione.

Un notevole elemento di interesse è costituito dal fatto che alle perimetrazioni ex Oc n. 25/2017 si aggiungono i casi delle delocalizzazioni di Fonte del Campo e di Illica per rischi idraulici: nel primo caso, come emerge dal Pai Tronto, parte della frazione di Fonte del Campo è interessata da rischio idraulico medio, per la mitigazione del quale il progetto prevede, oltre alle opere di difesa idraulica, anche la delocalizzazione dei volumi edilizi più vicini al fiume, la cui esposizione non è riducibile dai sistemi di arginatura; nel secondo caso, il fosso Illica è oggetto di un intervento di mitigazione del rischio idraulico che prevede la necessità di delocalizzazione degli edifici posti ad una distanza inferiore a 10 m dall'alveo del fosso. Il Pua di Fonte del Campo è in corso di redazione e comprende anche la porzione di Libertino interessata da rischio frana, per Illica invece il Psr non indica aree di atterraggio.¹⁴

Il Comune di Accumoli è dotato di un Prg¹⁵ approvato nel 2007, tuttavia le profonde trasformazioni indotte dal sisma (l'insediamento delle aree Sae e delle altre strutture temporanee), la necessità di delocalizzare parte dei tessuti esistenti distrutti con la contestuale previsione delle aree idonee all'atterraggio, l'esigenza di valorizzare, con la ricostruzione, il patrimonio architettonico, paesaggistico e ambientale, la nuova disciplina edilizia per la ricostruzione, derogatoria rispetto agli strumenti urbanistici

e ai regolamenti comunali, hanno messo in luce l'inadeguatezza del vigente strumento urbanistico a guidare e governare il processo della ricostruzione e della rivitalizzazione socio-economica del territorio. Di conseguenza l'amministrazione comunale ha intrapreso la redazione di una variante generale al Prg, che è strettamente connessa alla pianificazione attuativa delle aree perimetrate ed è finalizzata a mettere in coerenza le trasformazioni che hanno interessato il territorio prima e dopo il sisma, recependo gli indirizzi programmatici del Psr per definire la strategia di rigenerazione del territorio.

Il Psr di Amatrice

Il territorio di Amatrice è stato tra i più gravemente colpiti dagli eventi sismici del 2016, e il suo centro storico è stato quasi interamente distrutto. A fronte del grado di danneggiamento e distruzione, e della

necessità e improrogabilità di dare avvio al processo di ricostruzione del centro storico di Amatrice, l'elaborazione del Psr è stata particolarmente complessa.

Il Psr ha l'obiettivo di ricostruire il nucleo urbano storico nella configurazione architettonica e volumetrica preesistente, mantenendo la *forma urbis* e i suoi caratteri identitari e tenendo conto al contempo delle esigenze, delle tecniche e degli standard di sicurezza attuali, individuando: le opere pubbliche necessarie alla rigenerazione della città, gli interventi unitari (aggregati edilizi e Umi) e le regole (disposizioni regolamentari) della ricostruzione privata, la ricostruzione di edifici vincolati pubblici e privati (aventi valore storico documentario e identitario), le delocalizzazioni e le aree soggette a Pua, gli interventi di ricostruzione delle infrastrutture a rete relative a viabilità e sottoservizi, indicando le priorità di realizzazione.

In particolare, poiché tale ricostruzione è particolarmente complessa, richiedendo un continuo coordinamento logistico e temporale tra gli interventi unitari di ricostruzione degli aggregati edilizi privati, gli interventi di ricostruzione degli edifici pubblici e di culto e gli interventi di ricostruzione delle infrastrutture a rete relative a viabilità e sottoservizi, il Psr prevede 3 gradi di priorità di intervento. La priorità di intervento 1 è stata attribuita alla viabilità di accesso iniziale al cantiere della città, al primo stralcio di sottoservizi e alla ricostruzione degli aggregati edilizi più esterni del centro storico. La priorità di intervento 2 è stata prevista per le porzioni di tessuto residenziale privato da ricostruire dopo la realizzazione dei sottoservizi e agli edifici di culto o pubblici la cui ricostruzione è connessa a quelle porzioni di tessuto con priorità 2. Infine la priorità di intervento 3 è stata assegnata a quelle parti di tessuto residenziale privato e agli edifici di culto o pubblici da ricostruire in seguito alla risoluzione di alcune criticità. Sono incluse nelle aree a priorità di intervento 3 gli ambiti della trasformazione e della riqualificazione urbana e i tratti delle antiche mura della città da restaurare e da valorizzare.

L'Ordinanza speciale n. 2/2021¹⁶, che disciplina la ricostruzione del centro storico di Amatrice sulla base della proposta di Psr approvato, ha introdotto una serie di misure al fine di accelerare le procedure, con interventi in deroga alla normativa. Il Comune di Amatrice è dotato di un Prg¹⁷ approvato nel 1978, e di un Piano particolareggiato (Pp)¹⁸ in variante al Prg, esteso alle Frazioni, approvato nel 1987. Poiché la finalità conservativa dell'intervento di ricostruzione prevista dall'Oc n. 107/2020 coincide con quella del Pp¹⁹, non occorre una variante urbanistica in questa parte del centro storico.

Le aree lungo il margine ovest del centro storico sono invece interessate da un Pua, integrato con il Psr. In tali aree, già scarsamente definite nell'uso e nell'assetto morfologico quando fu redatto il Pp, il Pua prevede una trasformazione urbanistica e edilizia che ne ridefinisce l'assetto e le funzioni, regolando nel dettaglio la ricostruzione edilizia, incluse le delocalizzazioni di edifici e la riqualificazione delle aree a verde pubblico.

Infine, un ulteriore aspetto di riqualificazione è la valorizzazione di alcuni tratti delle antiche mura della città, che si trovano per lo più nella parte sud del centro storico, attraverso la creazione di nuovi percorsi pedonali e turistici (Comune di Amatrice 2022).

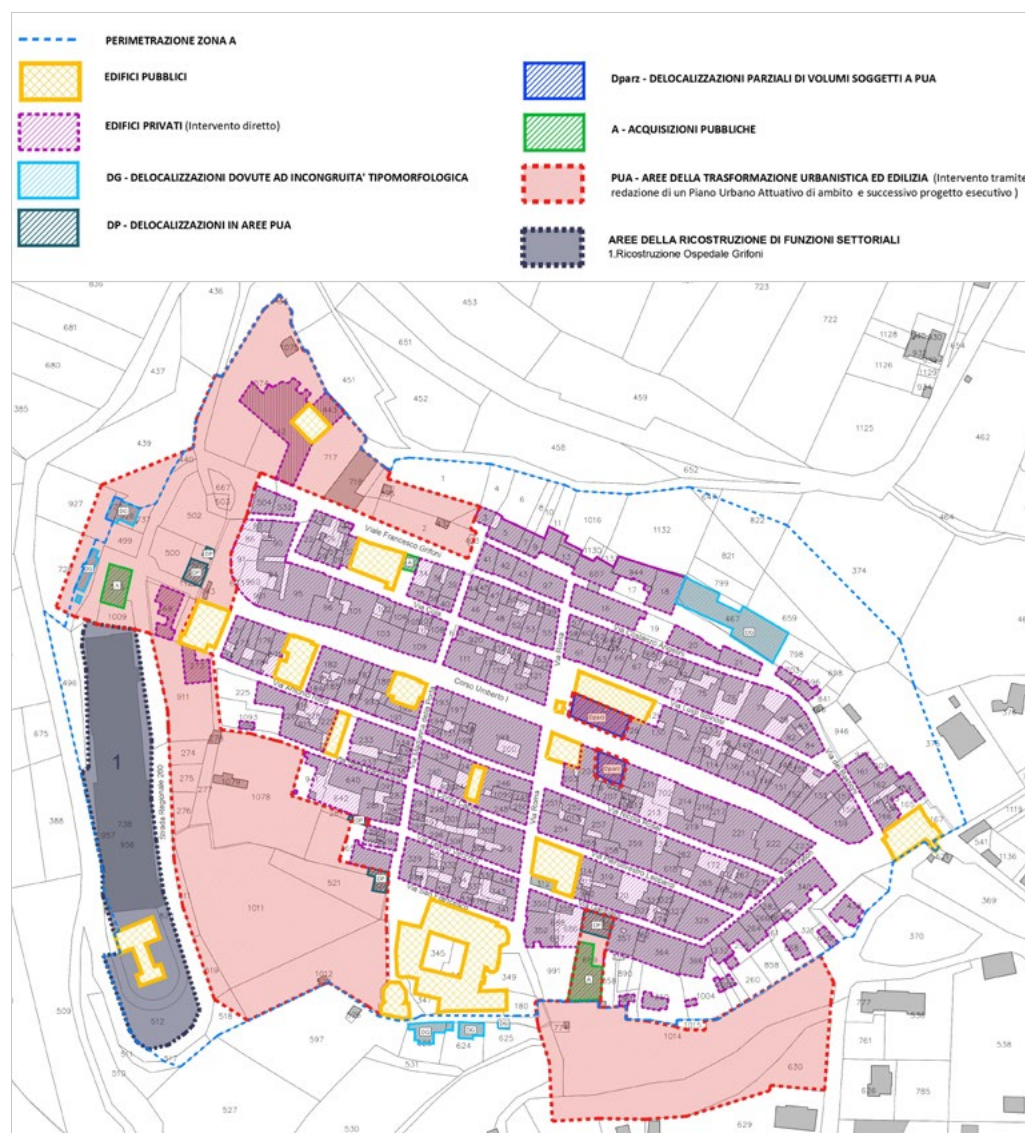


Fig. 1. Psr ambito 0, Amatrice capoluogo, centro abitato storico, stralcio n.1, tav.3.1.1, Piano struttura (fonte: <https://www.comune.amatrice.rieti.it/elaborati/>).

Il Psri di Leonessa, Borbona e Posta

Il Psri si propone di definire un quadro strategico di sviluppo sostenibile per orientare gli interventi di rigenerazione dei centri storici e del territorio di Leonessa, Borbona e Posta alla scala intercomunale e stabilire le priorità d'azione, a partire dalle necessità della ricostruzione post-sisma e dagli obiettivi di sviluppo socio-economico, coordinate con gli investimenti e le azioni contenute nel PNRR e con le linee di intervento della programmazione europea 2021-2027 (Nigro 2022).

In particolare, il Psri in via di elaborazione affronta le seguenti questioni di scala intercomunale: la vision strategica di sviluppo sostenibile (ripopolamento, agricoltura delle eccellenze, turismo); la prevenzione dei rischi e la riduzione della vulnerabilità territoriale e urbana (mitigazione pericolosità, adattamento, infrastrutture verdi e blu); l'individuazione delle aree di riqualificazione/rigenerazione (indirizzi per interventi di ricostruzione/riqualificazione, indirizzi per lo spazio pubblico); il potenziamento delle fasi e delle attività di emergenza/risposta e di ripresa (rafforzamento della Sum intercomunale, spazi, reti e attrezzature per il territorio); il potenziamento delle dotazioni e dei servizi pubblici (*in primis* scuole e presidi sanitari); il potenziamento delle infrastrutture e dell'accessibilità (rete intercomunale di mobilità e dei servizi e dotazioni condivisi, produzione energia, mobilità sostenibile); l'offerta organizzata e innovativa di servizi e attività per i "turismi"; le attrezzature e dotazioni innovative per servizi ambientali, efficientamento energetico e produzione di energia (Nigro 2022). Contestualmente le 3 amministrazioni hanno avviato la revisione dei propri strumenti urbanistici, in stretta connessione con l'elaborazione del Psr, che svolge quindi la funzione di indirizzare la pianificazione urbanistica in ordine a quella visione di sviluppo che domanda azioni e interventi per innescare la transizione verso un nuovo modello di rigenerazione urbana sostenibile e resiliente.

Conclusioni

Le vicende sismiche che ciclicamente coinvolgono la dorsale appenninica, così come le emergenze idrogeologiche e più recentemente climatiche che colpiscono sempre più frequentemente il nostro Paese, costituiscono l'orizzonte di riferimento per una più ampia riflessione sulla fragilità del nostro sistema insediativo e sulla inadeguatezza

delle politiche di prevenzione e mitigazione dei rischi.

Le diffuse e pervasive condizioni di rischio del nostro territorio pongono in luce l'improrogabilità di una strategia di prevenzione e adattamento ai rischi integrata e non settoriale, ordinaria e non emergenziale (Galuzzi 2014; Gasparri 2017), richiamando l'urbanistica ad assumersi una esplicita responsabilità nel contribuire a disseminare una "nuova cultura del territorio", inteso come "bene comune da gestire nell'interesse di tutti" (Campos Venuti 1981, 2014), creando modelli urbani resilienti e stimolando un nuovo metabolismo urbano.

In tale quadro, le sperimentazioni in corso nei territori colpiti dal sisma del 2016 si configurano come un contributo al dibattito sugli strumenti più opportuni per la ricostruzione in particolare e per il governo del territorio in generale. Tali sperimentazioni possono fare da battistrada per una nuova stagione della pianificazione nella misura in cui riusciranno a innescare un fertile processo di rigenerazione urbana che rafforzi in modo incrementale la resilienza dei centri storici e dei territori fragili, selezionando gli obiettivi prioritari dell'azione pubblica nell'ambito di un complessivo ripensamento tra comunità e insediamenti urbani, tra *civitas* e *urbs*, per affrontare la molteplicità e la pervasività dei rischi in una prospettiva integrata e di lungo corso. Una prospettiva valida anche per ottimizzare l'attuale convergenza di risorse finanziarie valorizzando le possibili sinergie all'interno di piani e programmi, progetti e politiche che pongono al centro sicurezza, dimensione ecologica, efficienza energetica, inclusione sociale e nuove economie ecologicamente orientate per la rivitalizzazione dei centri storici minori e delle aree montane. ■

Note

- 1 Poi convertito nella L 156/2019.
- 2 Decreto di conclusione della Conferenza permanente n. 399 del 30.08.2022.
- 3 Psr - Primo stralcio, approvato con Dcc n. 8 del 30.04.2021.
- 4 Psr ambito 0 - Amatrice capoluogo - centro abitato storico, stralcio 1, approvato con Dcc n. 49 del 29.03.2021 e riapprovato con Dcc n. 35 del 17.06.2022.
- 5 Psr ambito 1 - via Salaria, Psr ambito 2 - Terre Summatine, Psr ambito 3 - monti della Laga, Psr ambito 4 - Picente/lago Scandarello.
- 6 Psr ambito 0 - Amatrice capoluogo - zona di espansione urbana - stralcio 2.

7 Presentazione avvenuta il 3.11.2022 presso l'auditorium Santa Lucia di Leonessa.

8 Il territorio comunale di Accumoli ricade in buona parte all'interno del Parco del Gran Sasso Monti della Laga.

9 Ai sensi dell'art. 11 del DI 189/2016.

10 Istituito con l'Ordinanza speciale n. 17 del 15 luglio 2021.

11 Aggiornamento al Psr approvato con Dcc n. 29 del 17.06.2022.

12 Sulla base delle disposizioni contenute nell'Ordinanza n. 25/2017, il Comune di Accumoli ha richiesto alla Regione Lazio di perimetrare tutti i propri 18 nuclei e centri urbani comunali in via provvisoria e cautelativa in applicazione dei soli primi due criteri contenuti nell'Ordinanza stessa, relativi ai centri vincolati dal Dlgs 42/2004 con percentuale di edifici inagibili maggiore del 90%.

13 Perimetrazione ridotta rispetto al primo decreto di perimetrazione, come da Decreto del vice-commissario n. 6 del 29/12/2020.

14 https://sisma2016.gov.it/wp-content/uploads/2022/09/03_AU_PSR_ACCUMOLI.pdf.

15 Prg adottato con Dcc n. 22 del 18.05.2002, approvato con Dgr Lazio n. 889 del 16.11.2007 e pubblicato sul Burl n. 34 del 10.12.2007.

16 Ordinanza speciale n. 2 del 6 maggio 2021 "Interventi di ricostruzione del Centro storico del Comune di Amatrice".

17 Prg approvato con Dgrl del 26 luglio 1978, pubblicato sul Bur Lazio n. 31 del 10 novembre 1978.

18 Pp approvato con Dgrl n. 7128 del 24 novembre 1987.

19 La ricostruzione delle parti di tessuto crollate rientra nella categoria degli interventi di ristrutturazione edilizia così come definiti dall'Oc n. 107/2020.

Riferimenti

Campos Venuti G. (1981), "Dopo il terremoto. Una cultura per il territorio", *Problemi della Transizione*, no. 6, Pratiche Editrice, Bologna.

Campo Venuti G. (2014), "Terremoti, urbanistica e territorio", *Urbanistica*, no.154, p. 53-67.

Commissario straordinario ricostruzione sisma 2016 (2022), *La ricostruzione post sisma in Centro Italia*, Rapporto aggiornato a giugno 2022.

Galuzzi P. (2016), "I rischi e la cura", *Urbanistica*, no. 154, p. 4-7.

Gasparri C. (2017), "Una buona urbanistica per convivere con i rischi", *Urbanistica*, no. 159, p. 4-9.

Inu (2021), *Indicazioni metodologiche per la redazione dei Programmi Straordinari di Ricostruzione*, Rapporto 1.

Comune di Amatrice (2022), *Psr ambito 0 - Amatrice capoluogo - centro abitato storico*, Stralcio 1, Relazione generale.

Nigro F. (2022), *Psr intercomunale di Leonessa, Borbona e Posta - Presentazione del programma di lavoro e delle attività di partecipazione*, Auditorium Santa Lucia di Leonessa.

Un metodo, due sperimentazioni progettuali

Paolo Colarossi, Francesco Colarossi, Sharon Anna Somma, Francesca Paola Mondelli

Un metodo per gli interventi sui centri storici

Azioni e interventi per la rivitalizzazione di un centro storico, minore o no, possono essere una necessità per rimediare a una situazione di abbandono e di degrado (devitalizzazione); ma possono anche essere una opportuna politica preventiva di interventi distribuiti nel tempo per evitare gli stessi pericoli di abbandono e di degrado nei centri storici 'vitali'. La rivitalizzazione (o la prevenzione della devitalizzazione) di un centro storico richiedono politiche complesse, diversificate e coerenti tra loro.

Le azioni e gli interventi, che sono propri dell'urbanistica per rimediare o prevenire, possono essere definiti a partire da alcuni punti di un quadro di metodo unico, pur nella diversità delle situazioni territoriali di contesto, di ruolo urbanistico e di dimensioni dei centri storici italiani.

Sono qui presentate due sperimentazioni progettuali sui centri storici: Sant'Angelo di Roccalvecce e Roccalvecce nel Comune di Viterbo, sperimentazione completata, e Velletri, lavoro ancora in corso, elaborate dallo

Studio Coffice - Architettura e Urbanistica. Per entrambi i progetti sono stati seguiti gli stessi cinque punti di metodo che possono essere riassunti con i titoli di: Spazio pubblico *first*, Andare a passeggio, Oltre il perimetro, Progetti con un piano, Amministrazione e partecipazione attive.

Spazio pubblico first

Lo spazio pubblico urbano in generale è il luogo dove sono presenti le qualità necessarie a un buon abitare nelle città: accoglienza (sicurezza, buona qualità di aria e acque, spazi pubblici adeguati e accessibili a tutti), urbanità (arredo urbano, servizi e attrezzature), bellezza (che viene percepita come tale dagli abitanti in base alla forma, alla funzione e ai significati sociali degli spazi pubblici; bellezza che dipende perciò anche dalle qualità di accoglienza e di urbanità).

Nelle politiche di intervento per la rivitalizzazione e prevenzione una attenzione prioritaria va data allo spazio pubblico, poiché abbandono e degrado nei centri storici interessano anche gli spazi pubblici, e gli spazi pubblici sono un bene collettivo primario per

la vitalità (per un buon abitare) di un centro storico. E in particolare lo sono gli spazi pubblici primari per valori formali, funzionali e sociali. In ogni centro storico è possibile individuare un sistema primario di spazi pubblici che può assumere il ruolo di struttura portante per una strategia di interventi di rivitalizzazione o prevenzione e che nei risultati può contribuire alla percezione del carattere e identità prevalente di quel centro storico.

Andare a passeggio

Spazio pubblico significa mobilità e accessibilità. Quanto alla mobilità, i centri storici non sono fatti per l'automobilità, che è uno dei più rilevanti fattori di degrado nei centri storici vitali: per il traffico e per l'ingombro fisico e percettivo della sosta auto. Le difficoltà di accessibilità sono uno dei fattori primari di abbandono (e conseguente degrado) dei centri storici minori o in via di devitalizzazione.

In entrambi i casi vanno adottate politiche adeguate, in particolare dirette al sistema primario di spazi pubblici individuato, di riduzione e controllo (e quando possibile eliminazione) del traffico e della sosta auto e di incentivazione e facilitazione delle mobilità pedonale e ciclabile. Politiche urbane per sottrarre spazi alla automobilità. Perché nei centri storici si deve poter andare a passeggio con sicurezza e agio e godere di un paesaggio urbano senza auto.

Oltre il perimetro

Tentare di risolvere i problemi di rivitalizzazione o di prevenzione per un centro storico comporta necessariamente guardare e intervenire oltre quel muro ideologico-disciplinare che l'urbanistica ha imposto ai centri storici: il perimetro.

I motivi sono di duplice natura. In primo luogo, la considerazione (già da molti e da molto tempo richiamata, ma che ha avuto deboli applicazioni concrete) che il centro storico è una parte (certo, forse la più importante per valori), ma solo una parte, della città nel suo insieme o di un territorio circostante. Considerazione che richiederebbe, appunto, interventi esterni al perimetro del centro storico facenti parte delle politiche di rivitalizzazione-prevenzione in un quadro di visione complessiva centro storico-città o centro storico-territorio. Che significa interventi per risolvere le connessioni (fisiche, funzionali e di significato) tra centro storico e le altre centralità urbane o gli altri centri storici minori circostanti, o anche individuare aree di ricaduta di eventuali compensazioni edilizie per interventi nell'area o fuori dell'area del

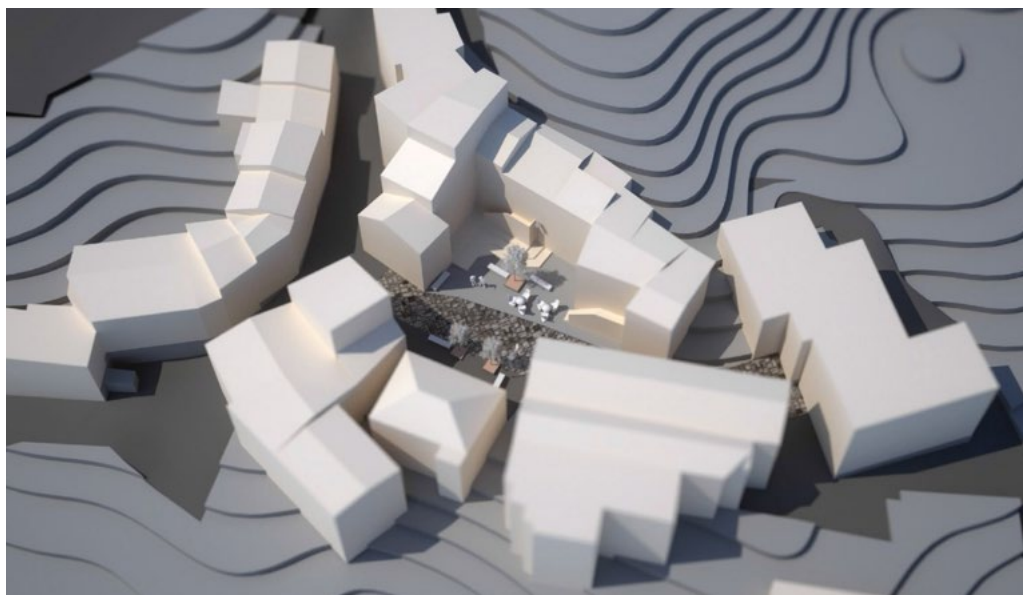


Fig. 1. Sant'Angelo di Roccalvecce: Linee Guida - scenari di indirizzo progettuale per piazza Vittorio Emanuele (fonte: Studio Associato Coffice - Architettura e Urbanistica).

centro storico stesso e riguardanti la rivitalizzazione o la prevenzione.

In secondo luogo, gli interventi fuori dal perimetro si rendono comunque necessari entro un breve raggio di intorno per risolvere problemi di accessibilità e di parcheggi, oltre che di miglioramenti del paesaggio dello stesso centro storico visto dall'esterno (protezione delle visuali, margini o mascheramenti arborei, eliminazione di detrattori visuali, ecc.).

Progetti con un piano

Sono noti i principali difetti dei piani tradizionali (Prg, Pucg, Piani particolareggiati, ecc.), basati sulle tecniche di zonizzazione e norme tecniche, in relazione alla loro rigidità normativa rispetto alla difficoltà (impossibilità) di prevedere un futuro urbano che la norma vorrebbe determinare. E la loro scarsa capacità di determinare e controllare la qualità, anche estetica, delle realizzazioni, in particolare per gli spazi pubblici.

Difetti che possono essere ridotti e minimizzati con un rovesciamento dell'approccio tradizionale che prevede la preventiva pianificazione normativa dalla quale discende poi il progetto dell'intervento, con tutti i problemi sopradetti.

Rovesciamento, sia in termini di priorità che in termini di tempi di attuazione, che comporta un disegno (schema urbanistico di assetto) di un sistema di progetti (interventi) con oggetto prevalentemente un sistema di spazi pubblici, ma non solo, e che interessano anche ambiti 'oltre il perimetro', sia nell'area urbana esterna, sia nel territorio circostante al centro storico.

Sistema di progetti che, per sua natura, può offrire una visione concreta e comprensibile di un futuro assetto di un centro storico, delle sue relazioni con la città o il territorio e che assume la forma di un piano-programma di interventi come politica urbana di una amministrazione comunale.

Il controllo della qualità funzionale, sociale ed estetica degli interventi è affidato, per ognuno dei progetti componenti il sistema, a linee guida che contengono descrizioni e valutazioni sullo stato di fatto, obiettivi dell'intervento, indirizzi quantitativi se necessari, morfologici e funzionali, valutazione parametrica di costi e, quando utile, scenari progettuali.

Mentre è dato valore prescrittivo al disegno dello schema urbanistico di assetto, alle linee guida va dato valore prescrittivo solo in parte (la parte irrinunciabile per la qualità dell'intervento) e valore indicativo alla parte che assume un ruolo di scenario possibile come guida per il progetto attuativo. Le linee

guida forniscono a una amministrazione comunale i contenuti di base per la redazione del documento di indirizzo alla progettazione per ogni singolo progetto componente dello schema urbanistico di assetto. In parallelo e conseguentemente alla redazione dello schema urbanistico di assetto e delle linee guida viene elaborata, per la gestione dell'esistente, la normativa prescrittiva per gli interventi sugli edifici del tessuto storico nella forma tradizionale di zonizzazione e di norme tecniche di attuazione.

Invece, per quanto riguarda gli interventi previsti dal sistema di progetti dello schema urbanistico di assetto, il tempo giusto per la definizione di zonizzazione e norme tecniche di attuazione, se necessarie per quell'intervento, è quando diventano maturi i tempi per l'attuazione di quel dato intervento.

Amministrazione e partecipazione attive

La gestione di un piano-programma di progetti (lo schema urbanistico di assetto e le linee guida) richiede un forte cambiamento nella concezione del ruolo della amministrazione comunale rispetto a un piano urbanistico tradizionale.

Il piano urbanistico tradizionale può essere gestito, come accade per la grande maggioranza dei casi, in modo sostanzialmente passivo, controllando in definitiva solo che gli interventi privati rispondano alle indicazioni del piano e a quelle di legge.

Un piano tradizionale è uno strumento chiuso, dove tutto è stato già deciso. Un piano-programma di progetti (come lo schema urbanistico di assetto), invece, è per definizione uno strumento aperto, dove le priorità

sono ancora da decidere e le risorse economiche da reperire. Compiti questi dell'amministrazione attiva, che può inoltre promuovere una partecipazione attiva degli abitanti: che partecipano alla definizione del sistema dei progetti componenti lo schema di assetto e che inoltre, essendo aperti gli esiti delle progettazioni, possono intervenire, nel corso del tempo, nella definizione dei progetti con un coinvolgimento continuo che può fare da traino anche per una partecipazione attiva alla cura e manutenzione di spazi pubblici.

Sant'Angelo di Roccalvecce e Roccalvecce (Comune di Viterbo)

La sperimentazione progettuale del Piano di recupero urbano delle frazioni di Sant'Angelo di Roccalvecce e di Roccalvecce (Comune di Viterbo 2021), nasce per esigenza di un'opportunità creatasi a seguito di un vivace processo in atto di 'rigenerazione artistica'.

Sant'Angelo di Roccalvecce e Roccalvecce sono tipici centri minori dell'alto Lazio.¹

Si trovano nell'ambito di paesaggio del settore nord del territorio del Comune di Viterbo, un paesaggio caratterizzato da un'orografia assai variata di poggi e incisioni vallive che digrada verso la valle del Tevere offrendo al visitatore paesaggi panoramici di grande bellezza.

Sant'Angelo di Roccalvecce è caratterizzato dalla sua nascita come borgo di servizio agricolo e di allevamento. La sua forma urbana è costituita da una duplice struttura lineare di allineamenti edilizi che segue una cresta collinare in pendenza.

Da qualche anno, grazie a una associazione locale, è stata sviluppata una operazione di



Fig. 2. Sant'Angelo di Roccalvecce: Linee Guida - scenari di indirizzo progettuale per piazza Vittorio Emanuele (fonte: Studio Associato Coffice - Architettura e Urbanistica).

creazione di *murales* sulle facciate di diversi edifici della frazione, ispirati alle più conosciute fiabe, migliorandone esteticamente l'aspetto e richiamando giorno dopo giorno avventori e curiosi. La frazione è così diventata nota come "Sant'Angelo il Paese delle fiabe", e meta di numerosi turisti che la affollano i fine settimana.

Roccalvecce ha un centro storico di origine medievale con una classica forma urbana ad avvolgimento attorno a una sommità collinare. Centro della struttura urbana è la piazza sulla quale affacciano il castello Costaguti, la chiesa ad esso affiancata e un edificio scolastico della prima metà del '900. Di notevole interesse è il percorso pedonale che segue la sommità delle mura che delimitano verso est il centro storico e lungo il quale si ha una ampia visuale sul paesaggio circostante e verso Sant'Angelo di Roccalvecce.

Stato attuale: criticità e opportunità

Per entrambe le frazioni le criticità principali riguardano due aspetti tra loro collegati: la

carezza/mancanza di adeguati spazi pubblici e servizi privati ed il relativo spopolamento. Per Sant'Angelo, in particolare, la criticità principale riguarda la mancanza di un sistema di accoglienza e controllo dei flussi turistici dovuti alla fama del "paese delle fiabe". Vanno, quindi, ideate e attuate strategie e relativi interventi urbanistici per valorizzare al meglio la fruizione del "paese delle fiabe" e del centro storico di Roccalvecce, del territorio e dei suoi paesaggi, delle attività ricettive e della ristorazione, delle sinergie tra le due frazioni anche in termini di collegamenti tra loro, data la vicinanza, e con il territorio circostante e quello più ampio.

Obiettivi e azioni - schema urbanistico di assetto e linee guida

Lo schema urbanistico di assetto tratta i due centri come sistema unitario collegando tra loro sia con un sistema di navetta, sia con un percorso pedonale recuperando una strada vicinale che attraversa la campagna e li unisce con una passeggiata di poco più di

un km. Inoltre, soprattutto per Sant'Angelo di Roccalvecce, il problema dell'afflusso eccessivo delle auto dei turisti nel centro storico viene risolto con la realizzazione di due parcheggi di attestamento fuori dallo stesso centro e con l'attrezzamento del percorso tra il parcheggio e il centro con alberature, sedute arredi vari per renderlo una piacevole comoda passeggiata.

Si tratta di un sistema in quanto, nel complesso, gli interventi previsti sono definiti sulla base di obiettivi generali, che nel loro insieme propongono uno scenario unitario per l'assetto futuro delle due frazioni. Scenario flessibile che può essere attuato nel tempo, a seconda della disponibilità di finanziamenti pubblici e delle priorità di intervento che potranno di volta in volta essere definite dall'amministrazione comunale in accordo con gli abitanti.

Infatti per la buona riuscita del progetto di uno spazio pubblico si tiene conto dalle dinamiche relazionali che si innestano tra spazio e persona. In particolare, la valutazione

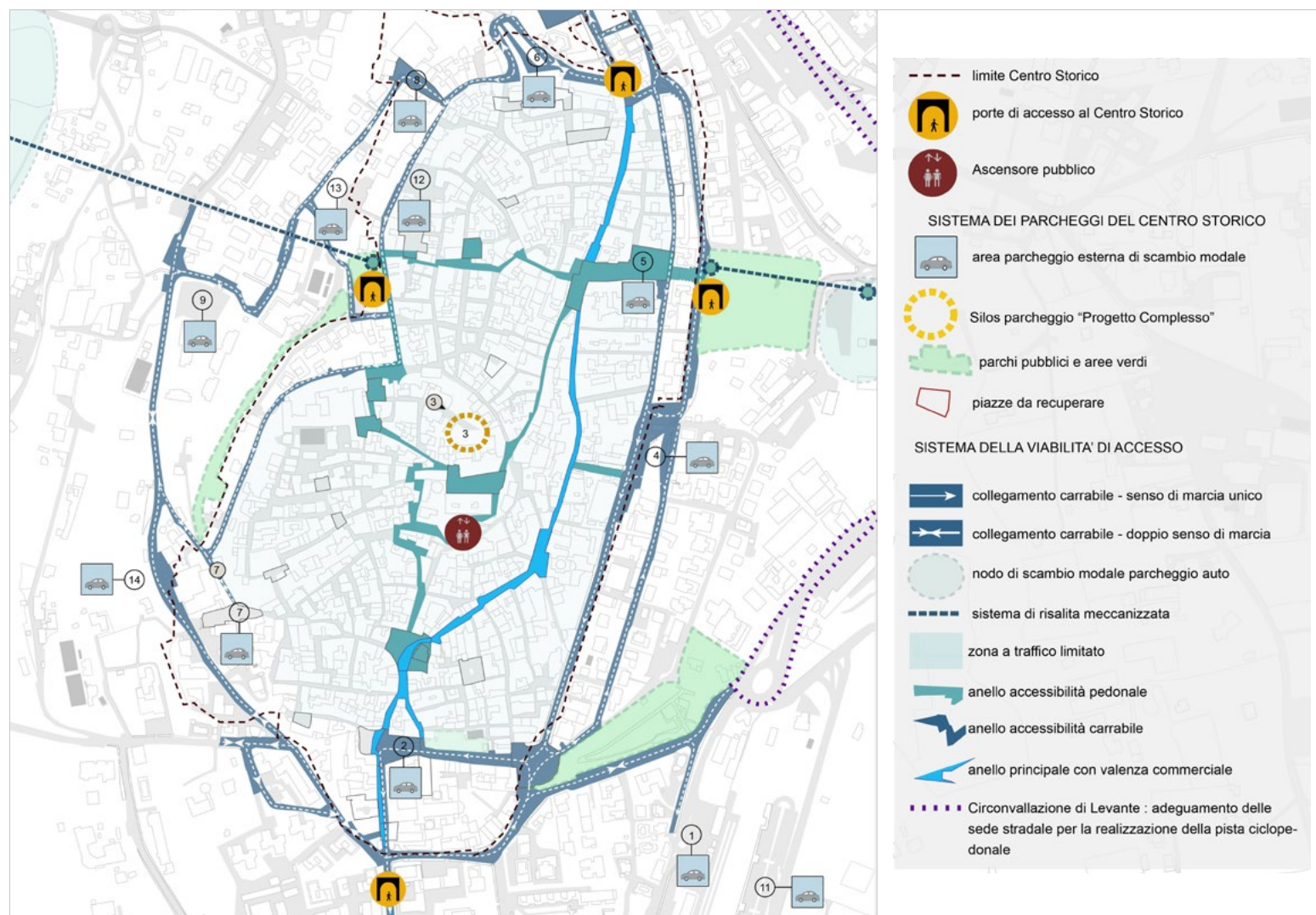


Fig. 3. Schema urbanistico di assetto del Centro storico di Velletri (fonte: Studio Associato Coffice - Architettura e Urbanistica).

dell'indice di gradimento di una proposta, il grado di soddisfacimento delle esigenze e i punti di forza e debolezza che caratterizzano il progetto.

Il programma di interventi va necessariamente attuato nel tempo; il che offre l'opportunità: di verificare l'indice di gradimento che gli abitanti esprimono vivendo fase per fase gli interventi realizzati e, nel caso, di integrarli con proposte e/o modifiche.

Lo schema di assetto risulta essere lo strumento più efficace per rispondere a tutte queste esigenze, anche in quanto composto da un sistema di progetti di fattibilità tecnico-economica con funzione di linee guida (Figg. 1-2.) È uno strumento che permette di modificare o integrare nuovi interventi secondo le possibilità economiche, il gradimento dei cittadini e le necessità del caso; infine determina il programma degli interventi da attuare da parte dell'amministrazione e diventa il riferimento per il controllo da parte dei cittadini. La rivitalizzazione dei borghi di Sant'Angelo e Roccalvecce ha come obiettivo la organizzazione e crescita delle attività turistiche e ricettive, ma la sua strategia di fondo si basa sulla riqualificazione degli spazi pubblici e quindi sulla qualità della vita dei suoi abitanti.

Velletri

Il territorio di Velletri pur facendo parte del paesaggio dei colli Albani, si affaccia sull'Agro Pontino volgendo le spalle a Roma. Da un punto di vista turistico, ciò ne determina un minor afflusso proveniente dalla Capitale, rispetto alle altre realtà dei castelli Romani. La popolazione del suo territorio conta 53.365 abitanti, di cui meno del 20% nel centro storico che risulta separato dalla città contemporanea perché posto in sella ad una dorsale collinare; l'accessibilità al centro è ridotta alle sole porte di accesso nord e sud, e dal versante est dove la città di nuova formazione ha potuto svilupparsi maggiormente anche con la localizzazione di servizi pubblici e privati di scala urbana e territoriale. Il tessuto urbano di recente formazione si sviluppa lungo le pendici della collina ed è composto per lo più da palazzine e villini, mentre il territorio circostante mantiene una predominante caratteristica agricola, pur nell'accezione di campagna abitata.

Dal punto di vista morfologico, il centro storico è caratterizzato da rilevanti pendenze: lungo l'area di levante la situazione orografica, dove i salti di quota sono minori, ha consentito lo sviluppo delle principali strade e piazze del centro cittadino, facendo di corso della Repubblica l'asse commerciale di

maggiore importanza. L'area di ponente, di contro, risente dello sbilanciamento funzionale che attrae i maggiori flussi verso il commercio ad est e restando, in mancanza di un asse ordinatore definito, meno frequentata. Tuttavia, il livello di qualità architettonica espresso dall'area di ponente è significativo, concentrato in particolare attorno ad alcune 'isole' in cui si individuano chiese, palazzetti storici, piccoli spazi pubblici, sistemi di cordone antiche e scorci panoramici.

Stato attuale: criticità e opportunità

Il centro storico di Velletri come molti centri storici del Lazio, ha subito un processo di svuotamento delle attività economiche e commerciali che si sono riversate nel corso degli anni nel tessuto urbano di nuova formazione. Questo fenomeno ha provocato l'impoverimento della qualità degli spazi pubblici perché non più vissuti.

Un altro fattore influente nel caso specifico è la qualità di molti edifici del centro storico che sono stati sostituiti a partire dal

secondo dopoguerra, modificandone in maniera sostanziale le caratteristiche del tessuto edilizio.

Infine l'uso del mezzo privato all'interno del centro storico dovuto alle oggettive difficoltà di accesso e di percorrenza dello stesso, degrada il paesaggio urbano anche a causa dalla sosta indiscriminata delle auto.

In questo caso specifico l'opportunità deriva direttamente dal programma di riqualificazione promosso dall'amministrazione che intravede, nel processo di recupero del cuore storico della città, un intervento di grande valenza anche socio economica capace di influire sull'intera area urbana.

Obbiettivi e azioni - schema urbanistico di assetto e linee guida

I principali obiettivi verso cui si indirizza il Piano di recupero del centro storico di Velletri (Comune di Velletri) sono:

- connessioni del centro storico con le aree esterne e in particolare con le aree urbane di ponente;

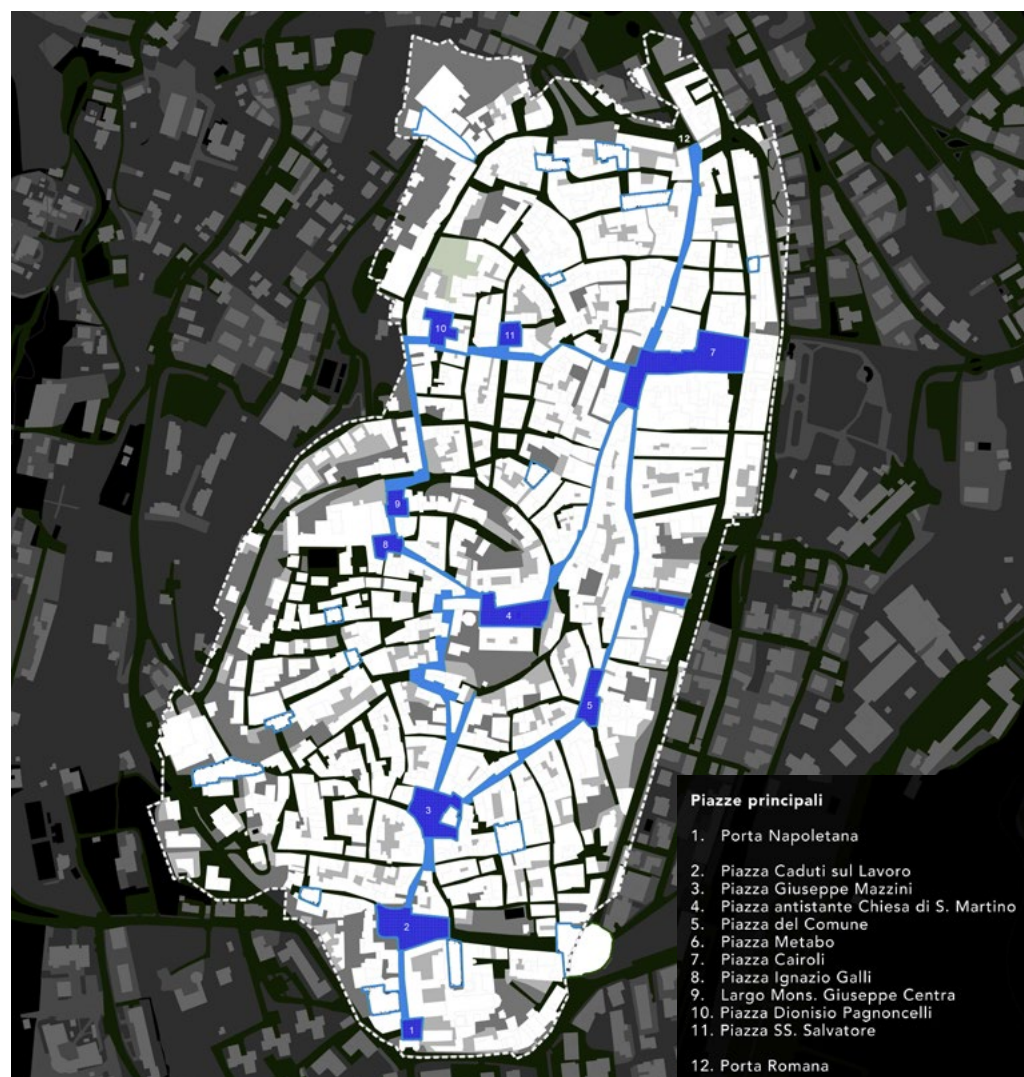


Fig. 4. Schema del sistema primario degli spazi pubblici del Centro storico (fonte: Studio Associato Coffice - Architettura e Urbanistica).

- riqualificazione del paesaggio del sistema primario degli spazi pubblici anche in relazione alla riqualificazione della parte di ponente del centro storico;
- miglioramento della mobilità pedonale e dello stare negli spazi pubblici con ristrutturazione e riduzione della mobilità veicolare e della sosta auto;
- valorizzazione e recupero delle architetture di pregio (in particolare dei contenitori storici dismessi);
- potenziamento dell'attività commerciale, turistica, culturale e amministrativa.

Al conseguimento di tali obiettivi concorrono azioni di vario livello, che possono essere distinte fra interventi nell'ambito stretto del centro storico, ed interventi che agiscono nelle fasce esterne, con ricadute all'interno del centro storico. Fin dalle prime analisi, è risultato evidente dover prendere in considerazione un'area *buffer* esterna al perimetro del centro storico al fine di poter individuare gli spazi necessari al recupero di tutti quei servizi mancanti all'interno del perimetro del centro stesso. In particolare, per raggiungere l'obiettivo di ridurre la sosta auto all'interno del centro, sono state individuate e potenziate alcune aree parcheggio con funzione di scambio modale lungo il limitare del perimetro. L'accesso avviene mediante un sistema di percorrenze carrabili ad anello che si snodano lungo tutto il perimetro del centro storico (Fig. 3).

L'accessibilità pedonale, da est e da ovest, viene risolta mediante la proposta di inserimento di due sistemi di risalita meccanizzata, che consentono, in piena sostenibilità economica ed ambientale, il superamento dei forti dislivelli che caratterizzano l'accesso al centro storico.

Le partenze dal basso dei due sistemi sono attrezzate anche con ampie aree di parcheggio di scambio. Attraverso l'introduzione di questo nuovo modello di mobilità, che ridimensiona l'accesso e, soprattutto, la sosta in centro storico alle auto, garantendo tuttavia un maggior livello di accessibilità pedonale, si intende rovesciare la prospettiva che ha fino ad oggi guardato a Velletri come città a misura di automobile, dimostrando al contrario la possibilità di una sua fruizione e conseguente valorizzazione degli spazi pubblici e, più in generale, del buon abitare.

Dunque, gli interventi da attuare nel centro consistono principalmente nella ristrutturazione della rete delle piazze e dei percorsi pedonali di pregio: le prime, divengono gli spazi della relazione e della immagine identitaria di Velletri; i secondi, sono le principali connessioni non solo longitudinali (come

corso della Repubblica) ma anche trasversali fra i principali punti di interesse del centro storico, ravvivati dall'incentivo al recupero di spazi ad uso commerciale o artigianale dei piani terra (Fig. 4).

L'elaborazione del Piano di recupero di Velletri, svolto in sinergia con l'amministrazione comunale, intende promuovere e consolidare la metodologia dello schema di assetto che lega il livello della pianificazione con quello del progetto, inteso come disegno urbano, per il quale vengono redatte specifiche linee guida di intervento per ciascuno degli spazi individuati. In tal modo, grazie anche alla disponibilità dei fondi PNRR e a specifici programmi di rigenerazione urbana pubblici e privati, si potrà concretamente realizzare un nuovo centro storico a misura di un buon abitare. ■

Note

1 Nella Regione Lazio dei 378 comuni, 254 sono sotto i 5000 abitanti, e 184 risultano con una popolazione sotto i 3000 abitanti; molti di questi si trovano in aree interne o montane e vivono una grave crisi legata allo spopolamento. In particolare modo i borghi dell'alto Lazio presentano una fragilità geologica (il rischio frana e il rischio idrogeologico) e una criticità legata alla loro localizzazione e alla qualità delle infrastrutture viarie in cui le distanze dai grandi centri attrattori ed economici come Roma, Siena, Viterbo e Perugia non consentono spostamenti quotidiani sostenibili in termini di tempo. Tuttavia questi borghi sono inseriti in un sistema territoriale complesso in cui beni culturali e paesaggio creano un'attrattiva di vasto potenziale, dove circuiti turistici ben gestiti e un'adeguata fruizione possono determinare ricadute economiche ed occupazionali su piccola/larga scala.

Riferimenti

Comune di Velletri (in corso di pubblicazione), *Redazione del Piano di Recupero del Centro storico di Velletri*, Studio Coffice, Studio Sau.

Comune di Viterbo (2021), *Redazione di uno studio preliminare finalizzato al recupero urbano delle frazioni di Sant'Angelo di Roccalvecce e di Roccalvecce*, Studio Coffice.

INU ed INU Edizioni indicano il Premio INU Letteratura Urbanistica 2022

per promuovere la cultura urbanistica e divulgare le attività teoriche e di ricerca.

Il premio è dedicato alle pubblicazioni di settore ed organizzato nelle sezioni:

monografia
contributo in libro collettaneo
articolo di rivista
inedito

Le opere in concorso vengono selezionate dal Comitato Scientifico del Premio e dalla Giuria degli inediti.

Nel caso degli inediti, sarà la giuria dei giovani lettori a decretare i vincitori. Per il vincitore della sezione inedito c'è in palio la pubblicazione dell'ebook dell'opera da parte di INU Edizioni.

È disponibile l'elenco delle opere completo, per ciascuna di esse, di presentazione e immagine di copertina:
www.inu.it/wp-content/uploads/partecipanti-def-letteratura-urbanistica-2022.pdf

La cerimonia di premiazione dei vincitori si è tenuta sabato 17 dicembre, presso il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli, nell'ambito della XIII Giornata di Studio Inu.
www.inu.it/leggi/14712/premio-letteratura-urbanistica-i-temi-emersi-dalla-cerimonia-di-premiazione.html

Responsabili scientifici
Francesco Domenico Moccia,
Francesco Sbeti, Gilda Berruti

Segreteria organizzativa
Monica Belli, Gilda Berruti,
Luana Di Lodovico,
Maria Laura Somma

Le dotazioni territoriali nel Pug di Bologna tra conoscenza, strategia ed efficacia

Valeria Vitulano

Introduzione

Le sfide imposte dal cambiamento climatico e le sue complesse interazioni con i processi di carattere globale, tra cui la crescente urbanizzazione, l'aumento delle disuguaglianze, la perdita di biodiversità e l'insorgere della pandemia (IPCC 2022) inducono a non abbandonare il discorso attorno alla necessità di dotare le città di adeguati spazi per il benessere delle comunità. La drammatica successione di eventi degli anni più recenti sembra implicare di cambiare il modo in cui siamo soliti a rapportarci con il futuro (Talia 2022).

A distanza di oltre cinquant'anni dall'approvazione del Decreto interministeriale 1444/68, gli standard urbanistici si confermano uno strumento essenziale per la costruzione della città pubblica; tuttavia, costituiscono una condizione necessaria ma non sufficiente (Falco 1987) per la realizzazione di ambienti urbani di qualità e richiedono oggi di essere aggiornati rispetto alle nuove esigenze contemporanee. Nel domandarsi se e quanto aggiornare gli standard urbanistici a livello statale, e non solo questi (Barbieri 2019), la riflessione dell'Inu e della Community "Ricerche e sperimentazioni nuovi standard" si pone l'obiettivo, senza mettere in discussione le quantità minime del Di 1444/68, di riconcettualizzare il tradizionale approccio funzionalista agli standard nella prospettiva di assegnare un nuovo ruolo, forma e contenuti al piano urbanistico (Giaino 2020).

Rispetto a tali premesse, il progetto urbanistico delle dotazioni verdi risulta di principale interesse per il suo ruolo multifunzionale nel supportare un ampio spettro di politiche pubbliche orientate alla transizione ecologica e al benessere delle comunità; in questo senso, le infrastrutture verdi offrono un'occasione per triangolare diversi ambiti

dell'azione pubblica, assumendo contemporaneamente le funzioni di serbatoio di produzione di servizi ecosistemici, sistema dinamico di adattamento ai cambiamenti climatici, fattore di riorganizzazione del metabolismo urbano e cornice della nuova città pubblica (Gasparrini 2019).

La riconcettualizzazione degli standard urbanistici rappresenta una sfida che necessita di approcci e soluzioni tecniche innovative, tanto nei dispositivi normativi quanto nelle sperimentazioni alla scala locale. Gli oltre cinquant'anni di esperienza regionale mostrano che la propensione al rinnovamento è una caratteristica tipica del contesto dell'Emilia-Romagna anche in riferimento alla materia dell'urbanistica o, più di recente, del governo del territorio, come disciplinato dalla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. In perdurante assenza di una legge nazionale di principi fondamentali per il governo del territorio¹, diverse leggi regionali

hanno cercato di ridefinire la materia rispetto ad un contesto territoriale e istituzionale profondamente mutato (ben diverso da quello della ancora vigente Legge urbanistica nazionale 1150/42). Oltre ad essere stata una delle prime regioni italiane a dotarsi di una legge urbanistica regionale dopo l'entrata in vigore del Dpr 616/1977 (Lr 47/1978), in riferimento alla proposta elaborata dall'Inu nel XXI Congresso di Bologna (1995), l'Emilia-Romagna è stata anche tra le prime a adottare tali principi in una legge urbanistica riformista (Piccinini 2013).

L'impostazione della Lr 20/2000 è stata ulteriormente superata dalla Lr 24/2017 "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", fortemente incentrata a promuovere e regolare i processi di rigenerazione urbana e a contenere il consumo di suolo. La legge opera una drastica semplificazione del sistema pianificatorio (Gabellini 2016), ritornando a un modello di piano urbanistico

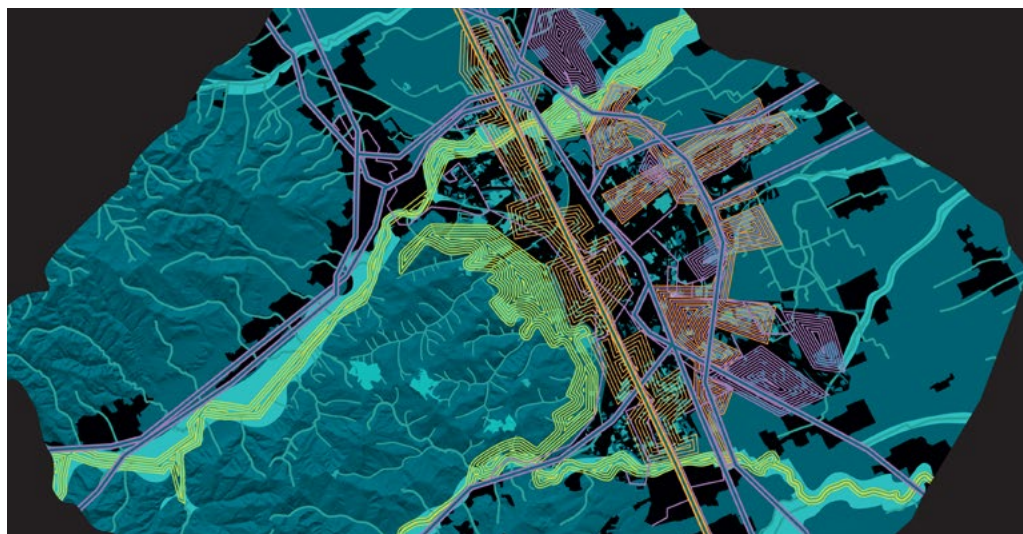


Fig. 1. Estratto dello schema ideogrammatico della visione e obiettivi del Pug. La visione assume, in una prospettiva generale di rigenerazione, i tre obiettivi "resilienza e ambiente", "abitabilità e inclusione", "attrattività e lavoro", i quali forniscono una lettura integrata dello sviluppo sostenibile e traducono gli SDGs dell'Agenda 2030 delle Nazioni unite (fonte: Comune di Bologna 2021d).

‘unico’ (ricomponendo il precedente piano tripartito), il Piano urbanistico generale (Pug), le cui previsioni si attuano attraverso accordi operativi e piani attuativi di iniziativa pubblica. In particolare, in tale nuova forma di piano non vengono perimetrare le aree di trasformazione o di nuova urbanizzazione, né tantomeno le nuove aree a standard, la cui definizione è affidata ai processi negoziali (Vecchietti 2022).

In riferimento a tale telaio normativo, a fine 2021 è stato approvato il nuovo Pug di Bologna che, proseguendo il percorso già avviato in precedenza, ha decretato l’abbandono definitivo del piano conformativo basato sulla zonizzazione e sull’attribuzione di diritti edificatori alla proprietà privata (Comune di Bologna 2021a). La scelta di confermare nel piano una natura prevalentemente strategica e strutturale ha determinato un salto significativo per la pianificazione, che Bologna ha deciso di affrontare secondo una duplice sfida: da un lato, la sfida dell’innovazione, redigendo un piano urbanistico completamente nuovo rispetto al passato; dall’altro, la sfida della continuità, cercando di salvaguardare il lavoro e il discorso sviluppato con gli strumenti precedenti (Evangelisti 2019b).

Nel panorama delle esperienze italiane di pianificazione urbanistica innovativa di fronte alle sfide della città contemporanea, Bologna rappresenta un caso di interesse per la consolidata tensione verso processi di rinnovamento, dove le tematiche ambientali orientano in modo significativo le politiche per una migliore vivibilità urbana. L’attenzione a garantire un alto livello di benessere è confermata, ad esempio, dai recenti risultati dell’indagine “Qualità della vita” 2022 del *Sole 24 Ore*, che vede di nuovo vincitrice Bologna grazie alla particolare attenzione delle politiche verso i temi dell’istruzione, dei servizi e dell’innovazione (Vesentini 2022).

La pianificazione urbanistica nel capoluogo emiliano è una pratica consolidata (Evangelisti 2019a) che nel tempo ha sviluppato approcci innovativi che abbracciano la questione ambientale² – un legame cruciale per supportare la transizione ecologica, voluto già dalla precedente Amministrazione di Virginio Merola tanto da unire tali deleghe assessorili durante i suoi mandati, puntando all’adattabilità degli strumenti, alla visione strategica e al protagonismo dei cittadini (Merola 2016).

Il contributo analizza il caso del Pug di Bologna 2021 quale esperienza di pianificazione comunale dove il progetto sostenibile di città

pubblica è inserito entro una visione strategica di una nuova forma di piano urbanistico; tale lettura intende focalizzarsi nello specifico sulla dimensione multiscalare dell’infrastruttura verde urbana, la quale rafforza il profilo di interesse e importanza del verde fra le dotazioni territoriali, secondo una nuova concezione qualitativa e di *performance* degli standard urbanistici (Giaimo, Santolini e Salata 2019; Giaimo e Vitulano 2021).

Le dotazioni territoriali nella Lr 24/2017 Emilia-Romagna

La Regione Emilia-Romagna è storicamente caratterizzata da processi di pianificazione continua e da un territorio ad alto capitale sociale (Piccinini 2013), che si sono tradotti in una significativa e capillare offerta di aree e attrezzature pubbliche nella maggior parte dei comuni.

L’interpretazione della disciplina nazionale sugli standard urbanistici nel caso in questione risulta più ‘coraggiosa’ e meno omologante rispetto ad altri dispositivi regionali e si evidenzia soprattutto nell’utilizzo di un lessico differente per regolamentare lo standard (Giaimo 2019), che non solo viene definito “dotazione territoriale”, ma viene associato – già a partire dalla Lr 20/2000 – al termine di “dotazioni ecologiche e ambientali”, ovvero tutti quegli spazi che concorrono a perseguire gli obiettivi di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici, riduzione dei rischi e miglioramento dell’ambiente urbano.

L’art. 9 - Standard urbanistici differenziali della Lr 24/2017 distingue le prestazioni da realizzare nel territorio urbanizzato rispetto ai nuovi insediamenti al fine di promuovere interventi di riuso e rigenerazione urbana. Due sono i punti fondamentali enunciati: i) il Pug, attraverso la definizione della strategia per la qualità urbana ed ecologico ambientale, conferma la quota complessiva esistente di aree per servizi, destinando queste “prioritariamente a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali ovvero all’ammodernamento e qualificazione delle opere e infrastrutture pubbliche esistenti”; ii) le aree permeabili nel territorio urbanizzato (non dotate di urbanizzazioni) sono destinate “prioritariamente alla realizzazione di dotazioni ecologiche e ambientali e al mantenimento dei cunei verdi tra territorio rurale e territorio urbanizzato”.

La legge rimanda a un apposito atto di coordinamento tecnico le disposizioni in merito al sistema delle dotazioni territoriali, delle infrastrutture e dei servizi pubblici; in tale atto – approvato quattro anni dopo dalla

pubblicazione della legge – viene enunciata l’articolazione delle dotazioni territoriali (nota bene: “ai soli fini dell’applicazione delle normative nazionali, regionali e di settore e per le attività di monitoraggio”, art. 2, c. 1): infrastrutture per l’urbanizzazione degli insediamenti;³ attrezzature e spazi collettivi; dotazioni ecologiche ed ambientali; Edilizia residenziale sociale.

Emerge un approccio agli standard urbanistici in Emilia-Romagna primariamente orientato verso obiettivi qualitativi e “multi-prestazionali” (art. 4, c. 3 dell’atto di coordinamento), con un focus chiaramente ecologico-ambientale. Questo non significa che la norma disattenda le disposizioni quantitative nazionali, anzi, già prima della Legge 24 il parametro minimo del Di 1444/68 era stato innalzato, prevedendo una dotazione di 30 mq/abitante⁴; tale quantità va garantita alla sola scala dell’intero territorio comunale per evitare di contrastare la disciplina differenziata sugli standard e incentivare gli interventi di rigenerazione urbana (Regione Emilia-Romagna 2021: 24).

La “Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale” da stabilirsi nel Pug costituisce una delle principali novità introdotte dalla legge (Vecchietti 2022) ed è l’essenza del nuovo piano e della sua componente strategica (inserita ora in un unico strumento). Quest’ultima ha il compito di determinare il fabbisogno e i requisiti prestazionali che le dotazioni – in particolare quelle ecologiche e ambientali – devono soddisfare per “favorire la ricostituzione [...] di un miglior habitat naturale, la biodiversità del suolo e la costituzione di reti ecologiche di connessione” (art. 21, c. 3). Nella definizione del disegno di città pubblica, la Strategia persegue la multiscalare, l’integrazione delle dotazioni e la creazione di reti, rifacendosi ai concetti di infrastrutture verdi e blu (art. 6 dell’atto di coordinamento).

Dotazioni territoriali e quadro conoscitivo

A Bologna, i diversi piani (conformi ai disposti normativi coevi) che si sono susseguiti soprattutto a partire dal 1970, hanno contribuito fortemente a dotare la città di spazi e attrezzature pubbliche, oggi consolidate e caratterizzate da una buona qualità urbana (Evangelisti 2019b). Il Pug di Bologna 2021 è il primo piano approvato in Emilia-Romagna secondo i dettami della Lr 24/2017 e sostituisce il precedente Piano strutturale comunale approvato nel 2008.

Gli elaborati costitutivi del Pug sono: Leg-

gere il Piano; Profilo e conoscenze (e Approfondimenti conoscitivi); Assetti e strategie (Strategie e visione, Strategie urbane, Strategie locali e Disciplina del piano); Documento di Valsat (Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale); Tavola dei vincoli (e relative schede).

Per comprendere il progetto di città pubblica prefigurato dal piano è necessario partire dal quadro conoscitivo, che secondo la Lr 24/2017 rappresenta l'elemento fondamentale per definire obiettivi e contenuti del piano attraverso l'analisi dello stato del territorio e dei suoi processi evolutivi. Nel Pug di Bologna tale quadro viene articolato nei documenti Profilo e conoscenze e Approfondimenti conoscitivi, da non considerarsi autonomi ma integrati in quanto 'bussole' per orientare la conoscenza e la maturazione del piano e al contempo verificarne il percorso (attraverso il periodico aggiornamento delle informazioni).

L'elaborato Profilo e conoscenze si articola in due parti principali:

1. il Profilo di Bologna, articolato in sei "dimensioni", ovvero l'interpretazione del territorio che ha guidato la definizione della visione, degli obiettivi e strategie del Pug. Le dimensioni esprimono non solo le caratterizzazioni e le tendenze qualificanti della città, ma anche i problemi e le sfide da affrontare attraverso il piano. In particolare, "La dimensione ambientale > un ambiente sano", inserisce il verde pubblico nel complesso sistema di spazi che compongono il patrimonio ambientale di Bologna (aree a vocazione agricola, aree collinari, fasce fluviali, aree verdi urbane private) per il suo ruolo strategico nel disegno del paesaggio urbano e nel garantire un'offerta pubblica di spazi ricreativi e di aggregazione sociale (Comune di Bologna 2021b: 9). "La dimensione della prossimità > uno spazio per tutti" è quella esplicitamente dedicata al tema delle dotazioni pubbliche, non più in una logica quantitativa, ma piuttosto in un'ottica di prossimità, rispetto a cui si riconosce a Bologna la presenza di un'ampia e diffusa rete di dotazioni pubbliche e immobili ma che, tuttavia, non presentano una distribuzione e composizione omogenea nel territorio;

2. le 80 Schede conoscitive, raggruppate per temi (molto simili al Psc 2008) selezionati rispetto all'ampia disponibilità di dati, con l'obiettivo di descrivere sinteticamente i fenomeni che compongono l'interpretazione del Profilo di Bologna; tali schede accompagnano i testi con rappresentazioni cartografiche dal valore esclusivamente "informativo"

(Comune di Bologna 2021d). La sezione dedicata ai "Servizi alle persone" è costituita dalle schede: "15. Servizi di prossimità", "16. Servizi di livello metropolitano"; "17. Calcolo attrezzature e spazi collettivi". Tali schede, evidentemente molto sintetiche per dare evidenza degli aspetti più rilevanti e semplificare la lettura del documento, rimandano al documento degli Approfondimenti conoscitivi.

Il secondo elaborato appartenente al quadro conoscitivo descrive come, a partire dal riconoscimento delle opportunità offerte dall'estesa dotazione di aree e attrezzature pubbliche acquisite nel tempo, le scelte pianificatorie e di programmazione dei servizi accompagnate dalle attività dei laboratori di partecipazione e discussione pubblica hanno portato a ridefinire lo standard urbanistico come "parte significativa nel processo di reinfrustrutturazione urbana, perché le attrezzature hanno la necessità di essere rinnovate per poter rispondere a nuove esigenze" (Comune di Bologna 2021c: c3), esigenze nel caso di Bologna soprattutto legate al benessere ambientale, alla resilienza del sistema urbano, all'accessibilità sostenibile e all'inclusione sociale.

A seguito di tali enunciazioni, viene da domandarsi come il Pug disciplini le dotazioni territoriali – sia nella parte conoscitiva, che soprattutto nella componente più propriamente strategica – per quanto riguarda: i) l'articolazione dei servizi rispetto alla normativa statale e regionale; ii) il relativo dimensionamento.

Con riferimento al primo punto, il Pug intende considerare la classificazione delle dotazioni territoriali della Lr 24/2017 e del relativo atto di coordinamento, tuttavia

arricchendola a partire dal confronto di casi studio internazionali (tra cui la *Ville du quart d'heure* di Parigi) e della Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni unite (1948), arrivando a delineare 29 tipologie di luoghi per l'offerta di servizi, aggregate in quattro funzioni sociali urbane:

- approvvigionarsi di beni e servizi (suddivisa in commercio di vicinato e servizi di vicinato);
- essere in forma, star bene, curarsi (suddivisa in salute e sport);
- apprendere e educare;
- svagarsi, socializzare, incontrarsi (suddivisa in cultura, sociale e verde).

Tali servizi sono spazializzati (in forma puntuale o areale, secondo i dati a disposizione degli uffici comunali) in apposite elaborazioni cartografiche inserite all'interno del documento conoscitivo, con la finalità di verificare il grado di copertura territoriale (in particolare per quanto riguarda gli edifici scolastici). Si può facilmente dedurre come all'interno di questo 'paniere' il Pug prenda dichiaratamente in considerazione una più articolata gamma di servizi rispetto alla normativa statale e regionale e che varia sia nella tipologia che nella patrimonialità e gestione del servizio erogato.⁵

Focalizzandosi sulle aree verdi, queste vengono inserite nella macrocategoria legata allo svago, alla socializzazione e all'incontro e nella cartografia a corredo vengono mappati gli "orti pubblici", i "parchi e giardini pubblici" e i "parchi periurbani". Interessante come il verde venga quindi innanzitutto identificato negli spazi esclusivamente di proprietà pubblica e gli venga assegnata, secondo tale classificazione, una finalità prevalentemente ricreativa, senza essere incluso invece nella

Strategia urbana 1.2 Sviluppare l'eco rete urbana	Azione 1.2a Salvaguardare la biodiversità e i principali servizi ecosistemici di collina e di pianura
	Azione 1.2b Potenziare l'infrastruttura verde urbana
Strategia urbana 2.2 Garantire la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità	Azione 2.2a Favorire la riqualificazione e la realizzazione delle dotazioni territoriali
	Azione 2.2b Sostenere un'equilibrata diffusione di spazi per la cultura
	Azione 2.2c Favorire i servizi e le attività commerciali di vicinato
	Azione 2.2e Sperimentare nuove forme di gestione temporanea delle aree dismesse
Strategia urbana 2.3 Ridisegnare gli spazi e le attrezzature	Azione 2.3a Rendere la città universalmente accessibile
	Azione 2.3b Realizzare spazi aperti ed edifici pubblici di alta qualità architettonica e ambientale

Tab. 1. Selezione delle azioni e strategie del Pug specificatamente dedicate al progetto di città pubblica (fonte: elaborazione propria da Comune di Bologna 2021e).

partita dei servizi finalizzati all'essere in forma, star bene, curarsi (dove vengono invece considerate le strutture sanitarie e gli spazi per lo sport al chiuso o all'aperto). Inoltre, il verde di livello territoriale si deduce essere trattato in questa 'famiglia' di servizi di prossimità ("parchi periurbani") perché non considerato tra i servizi di livello metropolitano (scheda 16). Per completare la panoramica conoscitiva del Pug in tema di verde urbano in una prospettiva di miglioramento del benessere risulta necessario integrare anche gli altri approfondimenti conoscitivi sul tema "ambiente" (e le relative schede 48 "Servizi ecosistemici, ecorete urbana" e 49 "Servizi ecosistemici, prestazioni suoli").

Venendo alla verifica del dimensionamento delle dotazioni, la scheda sul calcolo delle attrezzature e spazi collettivi di proprietà pubblica ed interesse pubblico rileva a Bologna una dotazione pro capite pari a 32,4 mq per abitante residente al 31.12.2019⁶ (Comune di Bologna 2021c: 48). La medesima scheda riporta la presenza di circa 8 milioni di mq di aree a verde pubblico e ripartisce la dotazione complessiva nelle diverse parti di città, mostrando come, rispetto alla dotazione obiettivo di 30 mq/ab, la situazione risulti complessivamente positiva, nonostante alcune disparità nella città storica e nella prima periferia urbana.

Il quadro conoscitivo del Pug restituisce due aspetti prioritari di attenzione dell'approccio bolognese agli standard: da un lato, la focalizzazione sulla dimensione della prossimità quale fattore di benessere, attorno a cui ruota un'innovativa articolazione dei servizi; dall'altro, l'evidenza dell'ampia disponibilità di aree e attrezzature ereditate dalle precedenti politiche, confermata dalla verifica delle dotazioni attualmente esistenti, che implica l'occasione per affrontare le nuove sfide della rigenerazione e per ripensare lo standard spostando l'attenzione dalla quantità e modalità di acquisizione alla decisione di 'cosa fare' delle aree disponibili (Evangelisti 2019b). Una volta esaminato il quadro conoscitivo, ci si domanda a questo punto come le dotazioni territoriali ed ecologiche ambientali vengano sviluppate nella strategia del Pug secondo la visione futura della città.

Dotazioni territoriali e strategia

La definizione del Profilo è servita a introdurre la Visione di Bologna proposta dal Pug, riassunta in una frase-dichiarazione che inquadra gli obiettivi e sostiene i principali orientamenti strategici (Redazione Territorio 2020): "Bologna, è il cuore di una piccola

metropoli europea, ricca di differenze e designata per le persone. Una città che vuole diventare sempre più sostenibile e inclusiva, capace di attirare imprese, lavoro, giovani, famiglie" (Comune di Bologna 2021d).

La visione assume tre obiettivi che vengono restituiti in un disegno ideogrammatico (Fig. 1) avente come oggetto "l'individuazione schematica delle parti di territorio investite dalla ricaduta territoriale degli obiettivi del Pug" (Comune di Bologna 2021a: 18); tale schema riprende le sette Città del Psc 2008, ma ne alleggerisce la componente strutturale, decretando l'importanza della vaghezza per lasciare libero spazio interpretativo tra la rappresentazione e il suo contenuto (Gabellini 2020).

A partire dagli obiettivi viene definita la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale prevista dalla legge regionale, che nel caso del Pug di Bologna si compone di Strategie urbane e Strategie locali, le quali costituiscono il dispositivo centrale del piano (Evangelisti 2019a) e si sostanziano nell'attuazione di azioni. Secondo la Lr 24/2017 (art. 24), le rappresentazioni cartografiche degli elaborati del Pug aventi contenuto strategico hanno principalmente valore ideogrammatico, con la conseguenza che la puntuale delimitazione dei perimetri – come anche i criteri localizzativi delle nuove previsioni insediative, gli indici di edificabilità, le modalità di intervento, gli usi e parametri urbanistici e edilizi, che nel Pug devono risultare in un'indicazione di massima – è demandata agli strumenti attuativi. Le Strategie urbane (estese all'intero territorio comunale⁷) vengono tradotte in tre tavole per ciascun obiettivo che il Pug intende conseguire, composte da immagini e testi che hanno carattere complementare (Evangelisti 2019a), dove la prima figura rappresenta la sintesi delle quattro strategie sottostanti, a loro volta articolate in differenti azioni, riferimento entro cui costruire e attuare le politiche urbane e gli interventi di trasformazione della città.

Il legame tra strategia ed azione si esplica chiaramente nel terzo documento del gruppo di elaborati Assetti e strategie, quello relativo alla Disciplina del piano, il testo contenente le disposizioni normative del Pug. Al suo interno, organizzato secondo la stessa struttura (obiettivi/strategie/azioni), per ogni azione viene riportata una descrizione, richiamato il campo di applicazione e formulati gli "indirizzi per le politiche urbane", le "condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici" e le "prescrizioni per gli interventi

edilizi"; queste ultime sono le uniche disposizioni non aventi carattere di indirizzo ma direttamente operative e cogenti che i soggetti pubblici e privati devono osservare e sono valide anche per gli interventi urbanistici (Comune di Bologna 2021e).

Tali premesse sono necessarie per comprendere il progetto di città pubblica nella sperimentazione di Bologna di una nuova forma di piano: dal combinato disposto degli elaborati strategici emerge che, dal momento che la natura del piano demanda la parte conformativa dei diritti edificatori alla fase attuativa e negoziale, non è possibile determinare in maniera univoca il dimensionamento e la localizzazione degli interventi (Redazione Territorio 2020). In particolare – secondo la Disciplina di piano (punto 0.2b, "La rigenerazione dello spazio pubblico e i laboratori di partecipazione") – gli Accordi operativi sono "il principale dispositivo attraverso il quale canalizzare il contributo degli operatori a favore della costruzione della città pubblica, che non è solo la realizzazione di nuove dotazioni territoriali, ma anche spazio per l'innovazione sociale". Inoltre, fondamentale e propedeutico alla presentazione di proposte di rigenerazione è il Laboratorio di partecipazione (costituito con l'amministrazione comunale) e lo studio di un percorso condiviso delle principali scelte progettuali con i cittadini delle aree limitrofe.

Non è possibile quindi predeterminare nella maniera classica l'offerta di nuove dotazioni territoriali nel Pug, non essendo perimetrare le aree per servizi, esistenti e previste, e se lo sono, queste individuazioni non devono considerarsi vincolanti ma aventi solo valore ideogrammatico.

La strategia sullo spazio pubblico, anche e soprattutto per quanto riguarda il sistema del verde, emerge dalla lettura integrata delle diverse azioni e strategie dettagliate nella Disciplina di piano (Tab. 1), contenente le 'regole' che guideranno gli strumenti attuativi. Il Pug fissa nella Disciplina i requisiti dimensionali e "multi-prestazionali" delle dotazioni territoriali da rispettare negli interventi urbanistici e edilizi; a partire da questi, gli strumenti attuativi devono occuparsi di individuare (secondo quantità, usi, collocazione) le dotazioni da realizzare/riqualificare – contribuendo a raggiungere la soglia minima di 30 mq/ab – e stabilire la disciplina per la loro realizzazione. In particolare, la Disciplina stabilisce che le dotazioni a verde pubblico e quelle ecologiche e ambientali devono essere realizzate nell'ottica di garantire il potenziamento dell'infrastruttura verde

urbana; più in generale, ogni intervento urbanistico ha il compito di migliorare il valore dell'indice di riduzione dell'impatto edilizio rispetto allo stato esistente (intervendendo sulla permeabilità delle superfici e sulla fitomassa) e rendere conto delle modifiche proposte attraverso un'analisi qualitativa dei servizi ecosistemici confrontando lo stato attuale e di progetto.

Bisogna riconoscere che il disegno del Pug, se rifugge dalle perimetrazioni, contiene comunque il tentativo di individuare aree di prioritario intervento per il miglioramento del sistema dei servizi: nella tavola della Strategia urbana 2.2 l'individuazione delle "aree prioritarie per riqualificazione/incremento delle dotazioni pubbliche" rimanda alle aree a rischio di marginalità sociale dove la Disciplina di piano prevede di concentrare l'attenzione per aumentare l'offerta di spazi e attrezzature. Inoltre, il Pug elabora Strategie locali su 24 Areali – parti della città riconoscibili dalla cittadinanza che non hanno valore amministrativo – che forniscono indicazioni spaziali per gli strumenti di attuazione per migliorare la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Tali strategie contengono indirizzi figurati per orientare le azioni sul territorio e mettere in sinergia le sue parti, indicando requisiti e prestazioni da garantire nelle scelte di trasformazione dello spazio (Comune di Bologna 2021a). Sebbene tali indicazioni, all'interno di rappresentazioni dove la scala si fa più dettagliata, presentino ancora una connotazione astratta, fatta di segni e figure geometriche senza perimetri definiti, si tratta di uno dei documenti del Pug più facilmente leggibili e più vicini agli interessi degli abitanti (Gabellini 2020).

Conclusioni. L'efficacia del progetto di città pubblica

Abbiamo visto come il Pug di Bologna disciplini il tema delle dotazioni territoriali sotto due principali profili: quello 'informativo-conoscitivo' e quello 'ideogrammatico-strategico'. Il progetto di città pubblica si inserisce in uno schema di assetto di riferimento che richiede di essere approfondito nella fase di definizione e realizzazione degli interventi attraverso gli strumenti attuativi.

L'impossibilità di predeterminare quantità e usi per le diverse parti della città proietta il nuovo strumento in una dimensione molto diversa da prima (Redazione Territorio 2020) e porta alla luce due principali questioni, le quali si riportano sinteticamente come spunti conclusivi di riflessione.

Da un lato, la riflessione sull'utilità della "figura" in questa nuova forma di piano, della sua capacità di rapportarsi con la struttura della città e del territorio e di indirizzarne l'azione nello spazio, prerogative del suo utilizzo nell'urbanistica (Gabellini 2020). In parallelo, la riflessione sulla necessità di 'perimetrare' nel disegno di piano, quando, secondo Luigi Mazza (2010: 9), "essenza della pianificazione dello spazio è la suddivisione dello spazio con il disegno di confini" per l'assegnazione dei diritti attraverso un'azione redistributiva e secondo le finalità politiche che il piano ha assunto.

Dall'altro lato, non disgiunto dal precedente, il Pug – e più in generale l'articolazione della pianificazione urbanistica comunale secondo la Lr 24/2017 – porta a ragionare sull'efficacia dell'attuazione degli interventi, specie sul sistema della città pubblica quale direttamente correlata alla potenzialità di accrescere il benessere urbano complessivo. Tale efficacia sembra rimessa in buona parte alla cosiddetta "urbanistica negoziata" quale ordinario strumento di pianificazione con valore ed effetti contemporaneamente di piano urbanistico operativo ed attuativo (Bonetti 2017). L'Accordo operativo è più di un semplice piano attuativo e l'enfasi sulla negoziazione impone di garantire trasparenza e pari trattamento in tali processi (Vecchietti 2022). La coerenza tra visione e azioni nel Pug di Bologna risulta infatti indispensabile per assicurare la trasparenza negli accordi e il coordinamento delle politiche pubbliche (Evangelisti 2019b); le procedure di negoziazione, come anche quelle di partecipazione e confronto con i cittadini, necessitano infatti di avvalersi nella pubblica

amministrazione di nuove competenze attraverso la costituzione dell'Ufficio di piano (artt. 55-56 Lr 24/2017).

Si tratta di due aspetti che si collegano all'esigenza di garantire nel piano una flessibilità prima sconosciuta (Evangelisti 2016) e di orientare le trasformazioni in condizioni di forte incertezza e imprevedibilità, rispetto cui la Regione Emilia-Romagna ha scelto di segnare un forte passaggio. Una questione fondamentale di questa nuova fase diviene pertanto il buon funzionamento degli accordi (Vitillo 2022), i quali devono essere guidati da un nucleo solido e condiviso di regole urbanistiche, espressione delle scelte discrezionali dell'amministrazione per soddisfare gli interessi di cui è istituzionalmente portatrice (Bonetti 2017), nella consapevolezza che tale passaggio richiede capacità di interpretazione, senso di responsabilità e aggiornamento delle competenze e delle consuetudini (Gabellini 2016).

Tale riflessione porta necessariamente ad allargare lo sguardo al panorama italiano, dove le realtà regionali e comunali non presentano le medesime condizioni del caso esaminato. Se in Emilia-Romagna e a Bologna una situazione favorevole di partenza permette di spostare l'attenzione dalla realizzazione e cessione di aree per servizi verso la qualificazione di quelle esistenti (Vecchietti 2022), l'innovazione del discorso sugli standard assume connotazioni diverse negli altri contesti, soprattutto dove non è ancora stato raggiunto un adeguato livello minimo di dotazione pro capite, quel "minimo livello di civiltà" di cui parlava Giovanni Astengo. È proprio per questo che "i punti fermi per l'aggiornamento degli standard



Fig. 3. La collina bolognese quale importante componente del patrimonio ambientale e dell'infrastruttura verde urbano e territoriale (foto dell'autrice).

urbanistici” nell’articolato di una legge di principi del governo del territorio presuppongono che, sulla base delle quantità minime inderogabili da assicurare a scala nazionale, le singole regioni possano integrare le quantità minime, definire tipologie e livelli qualitativi e prestazionali dei servizi, sulla base delle proprie specificità territoriali (Giaimo, Ricci e Sepe 2022). ■

Note

- 1 Ai sensi dell’art. 117 della Costituzione italiana.
- 2 La città è anche all’avanguardia per essersi dotata tra le prime nel panorama nazionale di strumenti, accanto a quelli urbanistici, per fronteggiare la crisi climatica: dal Piano locale di adattamento ai cambiamenti climatici (approvato nel 2015), al Piano d’azione per l’energia sostenibile, oltre alla Carta di Bologna per l’Ambiente del 2016 in occasione del G7 Ambiente (radicata sui principi dell’Agenda Onu 2030). A Bologna continua inoltre una tradizione che, dal dopoguerra in avanti, ha fatto del verde urbano pubblico e privato un elemento strutturante del patrimonio cittadino e che le diverse amministrazioni succedutesi nel tempo hanno fatto proprio (Diolaiti 2021).
- 3 Si può dire che tali infrastrutture siano da ricondursi sostanzialmente alle opere di urbanizzazione primaria a servizio degli insediamenti.
- 4 Per il calcolo vanno considerati gli abitanti “effettivi” assieme a quelli “potenziali” (come recitano gli art. 35 della Lr 24/2017 e art. 17 dell’Atto di coordinamento tecnico sulle dotazioni territoriali).
- 5 Per esempio, il Pug include in tale articolazione le piazze e luoghi di aggregazione, le strutture commerciali di vicinato, le scuole private, ecc.
- 6 Escludendo i servizi di livello metropolitano e relativa dotazione procapite, calcolata sulla popolazione “effettiva” e quindi comprensiva di quella componente gravitante costituita dai fruitori occasionali della città.
- 7 La cui scala di rappresentazione è ben lontana da una tradizionale tavola di piano regolatore.

Riferimenti

- Barbieri C. A. (2019), “La disciplina urbanistica nazionale della città pubblica: è necessaria una riforma e non solo degli standard”, in C. Giaimo (a cura di), *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 41-47.
- Comune di Bologna (2021a), *Piano urbanistico generale, Leggere il piano*.
- Comune di Bologna (2021b), *Piano urbanistico generale, Profilo e conoscenze*.
- Comune di Bologna (2021c), *Piano urbanistico generale, Approfondimenti conoscitivi*.
- Comune di Bologna (2021d), *Piano urbanistico generale, Assetti e Strategie - Strategie e visione*.
- Comune di Bologna (2021e), *Piano urbanistico generale, Disciplina del Piano*.
- Evangelisti F. (2016), “Trasformazioni interrotte: come garantire l’abitabilità”, *Urbanistica*, no. 158, p. 68-77.
- Evangelisti F. (2019a), “Bologna: reinterpretare lo standard urbanistico in una città complessa”, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 193-199.
- Evangelisti F. (2019b), “Un nuovo piano urbanistico per Bologna”, *Urbanistica Informazioni*, no. 286, p. 8-11.
- Falco L. (1987), *I nuovi standard urbanistici*, Edizioni delle Autonomie, Roma.
- Gabellini P. (2016), “Bologna 2011-2016: tra bilancio e prospettive”, *Urbanistica*, no. 158, p. 56-63.
- Gabellini P. (2020), “Il nuovo piano di Bologna, più strategico che strutturale. Una radicalità su cui riflettere”, *Territorio*, Issue 94, p. 21-32.
- Gasparrini C. (2019), “Infrastrutture verdi e blu. Una priorità nazionale per la pianificazione urbanistica e la coesione territoriale nei prossimi anni”, *Urbanistica Informazioni*, no. 282, p. 45-47.
- Giaimo C. (2019), “Piani comunali e standard urbanistici: quadri comparativi”, *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 288-299.
- Giaimo C. (2020), “Standard urbanistici e spazio dei diritti di cittadinanza. Dotazioni, servizi e prestazioni”, *Urbanistica*, no. 165-166, p. 209-218.
- Giaimo C., Ricci L., Sepe M. (2022), “Punti fermi per l’aggiornamento degli standard urbanistici”, *Urbanistica Informazioni*, no. 305 special issue, p. 58-60.
- Giaimo C., Santolini R., Salata S. (2019), “Performance Urbane e Servizi Ecosistemici. Verso nuovi standard?”, in C. Giaimo (a cura di), *Dopo 50*

anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma, INU Edizioni, Roma, p. 63-69.

Giaimo C., Vitulano V. (2022), “Priorità per il piano e il progetto urbanistico: il ruolo del verde per riurbanizzare la città contemporanea”, in R. Albano, S. Gron, M. Pellegrino (a cura di), *Pezzi di città. Disegnare e organizzare nuovi spazi, esercizi di un approccio multidisciplinare - Morceaux de ville. Concevoir et organiser de nouveaux espaces, exercices d’une approche pluridisciplinaire*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna, p. 23-29.

IPCC (2022), *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, H.O. Pörtner, D. C. Roberts, M. Tignor, E. S. Poloczanska, K. Mintenbeck et al. (eds.), Cambridge University Press, Cambridge-New York. <https://doi.org/10.1017/9781009325844>

Mazza L. (2010), “Limiti e capacità della pianificazione dello spazio”, *Territorio*, no. 52, p. 7-24.

Merola V., Intervista a cura di Marco Mareggi (2016), “Potere come capacità di fare”, *Urbanistica*, no. 158, p. 7-11.

Piccinini M. (2019), “Le stagioni dell’urbanistica riformista in Emilia-Romagna”, *IN_BO Ricerche e progetti per il territorio, la città e l’architettura*, no. 6, p. 25-34.

Redazione Territorio (2020), “Per leggere il PUG di Bologna”, *Territorio*, Issue 94, p. 33-42.

Regione Emilia-Romagna (2017), Legge regionale 21 dicembre 2017, n. 24, *Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*.

Regione Emilia-Romagna (2021), Delibera No. 110 del 28/01/2021, *Atto di coordinamento tecnico “Approvazione atto di coordinamento tecnico sulle dotazioni territoriali”* (articolo 49, l.r. n. 24/2017).

Talia M. (2022), “Le prospettive dell’urbanistica riformista in una complessa fase di transizione”, *Urbanistica Informazioni*, no. 305 si, p. 8-11.

Vecchietti S. (2022), “La nuova fase di pianificazione in Emilia-Romagna”, *Urbanistica Informazioni*, no. 305 special issue, p. 93-95.

Vesentini I. (2022), “Qualità della Vita 2022: istruzione, servizi e innovazione. Perché ha vinto Bologna”, *Il Sole 24 Ore*, 12 dicembre [<https://www.ilsole24ore.com/art/bologna-citta-rifugio-premiata-istruzione-servizi-e-innovazione-A-EeSyMNC>].

Vitillo P. (2022), “Urbanistica? Contrattare si può. Commento al libro di Luca Gaeta”, *Casa della Cultura*, 11 novembre [<http://casadellacultura.it/1368/urbanistica-contrattare-si-pu-ograve->].

Il territorio diseguale. Standard urbanistici e diritto alla città nelle aree interne: le Valli di Lanzo (To)

Carolina Giaimo, Giulio Gabriele Pantaloni, Letizia Ferrero, Guido Baschenis

Introduzione

Una delle principali questioni inerenti i territori marginali delle cosiddette 'aree interne' concerne l'assenza di servizi di base che sono una delle ragioni dello spopolamento. "In passato" le componenti urbane erano più diffuse. Mercati, fiere, manifatture e servizi erano più distribuiti e avevano i loro centri anche nelle vallate montane, dove, almeno fin all'affermarsi dello stato centrale moderno, erano anche più forti le autonomie locali e i poteri che esse esprimevano (Dematteis 2012: 3). Così è accaduto che "mentre negli anni '60 e '70 del secolo scorso le classi urbane subalterne rivendicavano con qualche successo quello che Henry Lefebvre ha chiamato il 'diritto alla città', negli stessi anni le popolazioni montane questo diritto fondamentale lo andavano perdendo nell'indifferenza generale" (*ibidem*). Oggi, per legge, il carattere di 'centro di offerta di servizi' è riservato a quei comuni, o aggregati di comuni confinanti, che sono in grado di offrire, simultaneamente, una serie di servizi che identificano la cittadinanza: istruzione (tutta l'offerta scolastica secondaria); sanità (almeno un ospedale con dipartimento d'emergenza e accettazione Dea di I livello); mobilità (almeno una stazione ferroviaria di categoria Silver) (Sargolini e Pierantoni 2022: 117).

E' questo un tema di nota attualità italiana a partire dal 2013 quando, con la Strategia nazionale per le aree interne proposta dal ministro Fabrizio Barca, si è cercato di fare fronte ai processi di marginalizzazione, isolamento dei territori, degrado del patrimonio naturale e culturale dei territori più 'periferici' riconoscendone criticità e qualità.

Conoscere la dotazione esistente di standard urbanistici, che notoriamente rappresentano una conquista a garanzia dei diritti di cittadinanza (Giaimo 2019) offre pertanto molteplici 'punti di accesso' in termini di sfera pubblica e diritti di cittadinanza, pianificazione e governo sostenibile del territorio e costituisce un primo passo fondamentale

per la comprensione di come progettare nuovi servizi, cercando di riconoscere caratteri, specificità e necessità locali che, a più di cinquant'anni dall'applicazione nel Di 1444/68, intercettano la dimensione qualitativa dei servizi erogati. Infatti, se in passato erano le dotazioni minime di spazio pubblico a costituire un indicatore di qualità urbana, oggi sono le loro prestazioni a giocare un ruolo cruciale rispetto a temi come sicurezza, welfare, benessere e salute della collettività. All'interno della Città metropolitana di Torino, l'area interna delle Valli di Lanzo comprende comuni appartenenti all'area montana alpina del ramo piemontese delle alpi Graie, un territorio di formazione glaciale segnato da tre affluenti della grande Stura di Lanzo che danno origine ai tre sottosistemi della Val Grande, della Val d'Ala e della Valle di Viù. Qui sono presenti due Unioni montane: quella delle alpi Graie (7 comuni in quota, pari a poco più di 5.000 abitanti) e quella delle Valli di Lanzo, Ceronda e Casternone (19 comuni, pari a circa 34.161 abitanti, in bassa valle). Per caratteristiche morfologiche, gli insediamenti umani si trovano nel fondovalle. Nelle valli strette, invece, il sistema storico di frazioni e villaggi si sviluppa lungo la strada di valle.

Negli ultimi decenni si è assistito a un significativo fenomeno di svuotamento delle abitazioni, aggravato da un elevato numero di seconde case, unito alla progressiva riduzione del turismo nella valle, anche a causa delle difficoltà di accesso e di collegamento con il resto dell'area metropolitana. Lo spopolamento di quest'area è quindi legato all'isolamento, alla scarsa accessibilità e alla progressiva riduzione dei servizi.

Il contributo presenta lo stato di avanzamento delle esplorazioni metodologiche e operative condotte dal gruppo di lavoro¹ della Community Inu "Ricerche e sperimentazioni nuovi standard" che, a partire dalla necessità di mettere al passo coi tempi il discorso sugli standard urbanistici, ha intrapreso dal 2019 un percorso di lavoro di ri-significazione

degli standard urbanistici teso ad attualizzare gli spazi pubblici per servizi entro le prospettive dalla rigenerazione urbana complessa (Giaimo e Pantaloni 2021). Ne convienne che, al fine per intraprendere un percorso così articolato, è necessario disporre di una mappatura e di una quantificazione degli standard urbanistici oggi presenti all'interno dei 1.181 comuni della Regione Piemonte, al fine di riconoscerne potenzialità ed opportunità, all'interno di processi rigenerativi che coinvolgono città e territori.

Un framework metodologico per un sistema informativo sugli standard urbanistici

Il *framework* operativo in fase di sperimentazione è finalizzato alla costruzione di un censimento degli standard urbanistici che, quale insieme di informazioni spaziali (individuazione e perimetrazione dei suoli assoggettati a standard urbanistico secondi i Prg vigenti) e descrittive, è da intendere quale vero e proprio Atlante territoriale² replicabile in ogni comune su scala regionale.

Poiché ad oggi la sperimentazione ha interessato una selezione di dieci comuni pilota appartenenti alla Città metropolitana di Torino e localizzati all'interno delle due cinture del capoluogo torinese, l'operazione di censimento viene qui praticata sul territorio montano delle Valli di Lanzo, sottoponendo così a verifica l'utilità, la validità e l'efficacia del metodo definito all'interno di contesti dotati di caratteristiche morfologico-inseguative differenti.

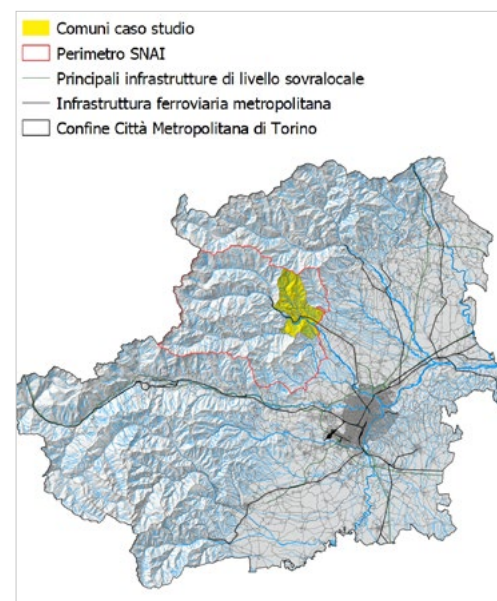


Fig. 1. L'area interna delle Valli di Lanzo (perimetro rosso) con l'evidenziazione dei comuni oggetto di studio (fondino giallo) nella Città metropolitana di Torino (fonte: elaborazione di Giulio G. Pantaloni).

Operativamente, tutte le azioni di censimento, analisi, classificazione, spazializzazione e archiviazione dei dati sono svolte in ambiente Gis (*software* ArcGIS ver. 10.5), al fine di disporre di un prodotto dinamico, aggiornabile e integrabile, sia dal punto di vista delle informazioni spaziali in esso contenute, sia dal punto di vista delle modalità descrittive e dei criteri di decodifica utilizzati per la classificazione del patrimonio costituito dagli standard urbanistici esistenti nei territori indagati dal 2019 ad oggi.

Entrando brevemente nel merito delle questioni che caratterizzano l'approccio metodologico ed il *framework* operativo proposto, la sub-articolazione degli standard contenuta agli artt. 21 e 22 (e dei rispettivi commi) della legge urbanistica del Piemonte n. 56/1977 e smi, è stata assunta quale guida per la definizione di un criterio di classificazione e di decodifica degli standard urbanistici univoco ed applicabile a scala regionale, superando quella parziale discrezionalità con cui gli strumenti urbanistici locali affrontano la pianificazione dei servizi. Laddove necessario, sono state introdotte nuove sub-articolazioni. Il risultato consiste in una spazializzazione degli standard urbanistici vigenti, classificati prima rispetto al loro rango funzionale (standard di livello locale ex art. 21 o di interesse sovra-locale ex art. 22) e successivamente in base alla destinazione funzionale distinta in aree e luoghi per l'istruzione, per attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per mercati su aree pubbliche e centri commerciali pubblici), per spazi pubblici a parco, per parcheggi, per l'istruzione superiore all'obbligo, per attrezzature sociali, sanitarie ed ospedaliere, per parchi pubblici urbani e

comprensoriali. Tuttavia, nell'ottica di favorire il superamento della logica ragionieristico-quantitativa degli standard urbanistici e l'integrazione con un approccio qualitativo che vede nelle 'prestazioni' un nuovo paradigma con cui l'urbanistica può perseguire obiettivi di sostenibilità e qualità dei sistemi insediativi urbani (Giaimo e Pantaloni 2021), è stato predisposto un ulteriore campo di classificazione (denominato 'specifici') con cui approfondire gli aspetti sito-specifici del patrimonio a standard (aree e attrezzature), sempre prevedendo una modalità di decodifica con cui poter descrivere geografie locali tra loro simili. Infatti, una classificazione degli standard urbanistici limitata a quanto disciplinato dagli artt. 21 e 22 della legge urbanistica regionale non permette, ad esempio, di distinguere quei servizi che pur appartenendo alla medesima categoria e tipologia, presentano sostanziali differenze ad esempio dal punto di vista delle loro delle loro potenzialità ecosistemiche e/o multifunzionali. In tal senso sono esempi particolarmente significativi i casi dei servizi per l'istruzione e del verde, per i quali è utile disporre di un articolato insieme di informazioni necessarie per riconoscere specificità e vocazioni necessarie a supportare politiche pubbliche con finalità differenti ma integrate (culturali-fruitive, socio-sanitarie, ecologiche).

Anche nel caso studio di seguito presentato, la costruzione del censimento degli standard urbanistici è da intendere quale primo passo fondamentale per la comprensione di come programmare e gestire nuovi servizi, cercando di riconoscere caratteri, specificità e necessità locali che, a più di cinquant'anni dall'applicazione nel Di 1444/68, richiedono di dare conto della dimensione qualitativa dei

servizi erogati. Infatti, il contesto delle Valli di Lanzo, connotato da una morfologia significativamente differente rispetto ai casi oggetto della precedente sperimentazione, richiama l'attenzione su questioni che, nel ri-costruire una cornice di senso sul tema delle dotazioni urbanistiche, alludono ad una inevitabile dimensione intercomunale del tema.

Dotazioni di standard urbanistici. Un caso studio nelle Valli di Lanzo

La realizzazione del censimento per implementare l'Atlante degli standard urbanistici nel territorio delle Valli di Lanzo, ha previsto l'analisi dei Prg vigenti a Lanzo T.se e nei comuni contermini,³ a partire dalle tavole di Azzonamento e dalle Norme di attuazione. Non sono pertanto stati esaminati i Prg dei comuni localizzati nelle zone più interne delle Valli di Lanzo, dove più forti sono i fenomeni di spopolamento e decrescita demografica.

In seguito, facendo ricorso alla Mosaicatura dei Prg prodotta dalla Città metropolitana di Torino,⁴ sono state estratte tutte le geometrie, in formato *shapefile*, che concorrono al mosaico del patrimonio di standard urbanistici attuati e previsti sul territorio comunale. Verificati autenticità e aggiornamento delle informazioni attraverso il confronto con i documenti di piano e l'indagine diretta sul campo,⁵ gli standard urbanistici sono stati classificati facendo riferimento ai criteri di classificazione e decodifica sintetizzati nel precedente paragrafo.

In riferimento al tema degli standard urbanistici va osservato che i comuni oggetto di studio sono giunti all'approvazione del primo Prg ai sensi della Lr 56/1977 dopo, mediamente, 15-20 anni dall'entrata in vigore della legge urbanistica regionale e addirittura 30

COMUNE	DATA DI APPROVAZIONE DEL PRIMO PRG	PIANO URBANISTICO O TIPOLOGIA DELL'ULTIMA VARIANTE GENERALE O STRUTTURALE ESAMINATA	ANNO DI APPROVAZIONE DEL DOCUMENTO ESAMINATO
Lanzo Torinese	2007	1° Prg	2007
Balangero	2005	1° variante strutturale di Prg	2017
Cafasse	1997	2° variante strutturale di Prg	2013
Germagnano	1993	1° Prg	1993
Pessinetto	1996	1° variante strutturale di Prg	2016
Monastero di Lanzo	1994	2° variante strutturale di Prg	2017
Coassolo Torinese	1993	1° variante strutturale di Prg	2020

Tab. 1. Piani urbanistici esaminati nell'area di studio (fonte: elaborazione di Letizia Ferrero).

anni dopo, nel caso del Comune di Lanzo T.se (Tabella 1). Un ritardo che ovviamente ha prodotto degli effetti anche in relazione allo stato delle dotazioni di aree e attrezzature per servizi pubblici e di interesse collettivo. Per quanto riguarda la dotazione quantitativa degli standard urbanistici, i dati elaborati ed espressi in Tabella 2 mostrano una consistente presenza di standard di livello locale (art. 21 Lr 56/77 e smi) che, se rapportata agli abitanti insediati nei rispettivi comuni, risulta in molti casi significativamente superiore alla dotazione minima prevista dalla legge urbanistica regionale piemontese che prescrive una quota minima di standard urbanistici pari a 18 mq/ab nei comuni con popolazione inferiore a 2.000 abitanti (come per il caso di Germagnano, Pessinetto, Coassolo Torinese e Monastero di Lanzo), mentre nei comuni con popolazione maggiore, tale soglia minima è elevata a 25 mq per abitante. La lettura simultanea della Tabella 2 e della mappa (Fig. 2) con la spazializzazione degli standard urbanistici suddivisi tra attrezzature di livello locale (art. 21) e di interesse generale sovralocale (art. 22), consente di cogliere esplicitamente come siano principalmente i Comuni di Lanzo Torinese, Balangero e Cafasse, ovvero i più popolosi, a possedere la maggior quantità di standard urbanistici. È interessante notare che oltre ad una significativa componente di standard urbanistici di interesse locale, questi tre comuni, assieme a Germagnano, sono dotati anche di servizi di livello sovralocale, sebbene i rispettivi Prg non prevedano una popolazione complessiva (insediata e da insediare) superiore a 20.000 abitanti (circostanza per cui la legge regionale richiede espressamente di provvedere alla loro individuazione). Nel caso dei comuni esaminati, fra i servizi di rilevanza

territoriale sono classificati attrezzature scolastiche e/o ospedaliere (queste ultime presenti esclusivamente a Lanzo. Tse), impianti tecnologici e grandi parchi urbani e territoriali; questi ultimi quali parte integrante di una connettività ecologico-ambientali che, sviluppandosi lungo il corso del fiume Stura di Lanzo, si collegano al sistema dei parchi metropolitani torinesi. Dalla mappa della spazializzazione delle dotazioni urbanistiche (Fig. 2) si evince inoltre come nei comuni di fondovalle (quelli più popolati ed urbanizzati) gli standard urbanistici di livello locale tendano a concentrarsi principalmente presso le aree più centrali del nucleo urbano (Balangero, Cafasse, Lanzo T.se e Germagnano), mentre nei comuni più interni come Coassolo T.se, Monastero di Lanzo e Pessinetto, la loro localizzazione interessa numerose aree poste a margine del centro abitato. A tale mosaico dei servizi esistenti si aggiunge la componente residua dei piani, in particolare nei Comuni di Balangero e Cafasse, che presentano diverse aree a standard previste dai rispettivi Prg nel 2017 e nel 2013 ed ancora inattuata, destinate a verde pubblico, attrezzature sportive e di interesse comune. Particolare interesse suscita il caso delle aree per l'istruzione previste e mai realizzate nei Comuni di Cafasse, Balangero, Coassolo e Monastero che, in considerazione dei fenomeni di contrazione demografica in atto in particolare in questi territori montani, aprono ad una riflessione in merito alla loro possibile attuazione o conversione in una differente tipologia di servizio, attraverso successive varianti di piano. Importanti evidenze emergono anche dall'analisi spaziale delle dotazioni urbanistiche dettagliata rispetto alle tipologie funzionali

dell'art 21 Lr 56/77 (Fig. 3). Infatti, se dalla dotazione complessiva di aree ex art. 21 vengono scorporate le quantità a verde, gioco e sport o destinate ad altre funzioni non riconducibili alle tradizionali tipologie di standard urbanistici⁶ (Tab. 3), la dotazione pro capite scende al di sotto delle quantità minime previste dalla legge regionale con la sola eccezione di Pessinetto e Monastero di Lanzo che anche in assenza del verde raggiungono (e superano) il minimo di legge (18 mq/ab). Da ciò si evince che l'apparente elevata dotazione complessiva pro capite che caratterizza tutti i comuni considerati è da imputare soprattutto ad estese superfici a verde vincolate a verde pubblico o dalla presenza di impianti per la produzione di energia. Ed ancora, se si calcolano le dotazioni pro capite esistenti in rapporto alle dotazioni minime previste per ogni tipologia di standard, si ricavano valori ben al di sotto di quelli di legge sia per le aree per l'istruzione che per le attrezzature sanitarie. All'opposto, la dotazione pro capite di aree per parcheggi è oltre il doppio del minimo di legge in tutti i comuni esaminati. Si può inoltre osservare come tipologie di servizi quali aree destinate al verde, al gioco ed allo sport, assieme agli impianti tecnologici e fotovoltaici, si concentrino principalmente ai margini del centro abitato o nelle aree di frangia dei sistemi insediativi. Al contrario, data la loro funzionalità fortemente legata alle attività quotidiane delle comunità locali, le attrezzature per l'istruzione e per tutte le categorie dell'interesse comune ai sensi del comma 1, lettera b (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per mercati su aree pubbliche e centri commerciali pubblici) sono localizzate in una posizione centrale

COMUNI CASO STUDIO	STANDARD ESISTENTI EX ART 21 (mq)	POPOLAZIONE RESIDENTE 2021	DOTAZIONE PRO CAPITE (mq/ab)	DOTAZIONE MINIMA PRO CAPITE EX LR 56/77 (mq/ab)	STANDARD ESISTENTI EX ART 22 (mq)
Lanzo Torinese	173.188	4.878	36	25	759.306
Balangero	152.674	3.064	50	25	1.167.654
Cafasse	106.342	3.334	32	25	2.258
Germagnano	21.194	1.117	19	18	74.551
Pessinetto	35.080	629	56	18	
Coassolo Torinese	28.616	1.449	20	18	
Monastero di Lanzo	25.064	331	76	18	
Totale	542.158	14.802	36,6	/	2.003.769

Tab. 2. Confronto tra standard urbanistici esistenti e dotazione minima prevista dalla normativa regionale (fonte: elaborazione di Giulio G. Pantaloni).

rispetto ai tessuti urbani più consolidati o si localizzano lungo le direttrici di comunicazione principale.

Alcune ulteriori evidenze emergono osservando nel merito le tipologie di standard urbanistici di livello locale di particolare rilevanza come le attrezzature sanitarie e socio-assistenziali che si concentrano principalmente a Lanzo T.se, Cafasse e Balangero e di cui si rileva la presenza di alcuni presidi sanitari a Germagnano e Coassolo T.se.; sono totalmente sprovvisti di tale tipologia di standard Pessinetto e Monastero di Lanzo. Analogamente, attrezzature sportive si concentrano a Lanzo. T.se, Cafasse e Coassolo T.se, mentre sono scarsamente presenti a Balangero e Pessinetto, nonché completamente assenti a Germagnano e Monastero di Lanzo.

Anche la distribuzione di aree e attrezzature per l'istruzione offre spunti interessanti di riflessione per aggiornare il discorso sul sistema dei servizi: se per quanto riguarda il servizio scolastico di livelli locale se ne rileva una minima presenza in quasi tutti i comuni esaminati (ad eccezione di Pessinetto e Monastero di Lanzo), l'unico istituto superiore è localizzato a Lanzo T.se, a riprova del rango funzionale che questo comune assume nel territorio delle Valli di Lanzo. Oltre ad essere sede di un'ampia gamma di servizi di livello locale, Lanzo T.se presenta infatti una serie di attrezzature di interesse sovralocale, tra le quali è possibile annoverare il parco urbano e comprensoriale facente parte della Riserva naturale del Ponte del Diavolo, la sede dell'ospedale e della ASLTo4, l'Istituto d'Istruzione Superiore "Federico Albert", un centro di raccolta di rifiuti, una casa di cura e il complesso religioso polivalente dell'Eremo Camaldolese,

classificato dal Piano paesaggistico regionale come Santuario e opera "di committenza" di valenza territoriale.

Come confermato dai dati raccolti e sopra argomentati, la presenza capillare di scuole, attrezzature sanitarie, case di cura e di riposo e di altri servizi non è fattore scontato all'interno di contesti così marginali i quali, a fronte delle dinamiche di contrazione demografica, spesso necessitano di istaurare relazione di scala sovracomunale nell'organizzazione spaziale di quei servizi che possono assumere – in questi contesti – una valenza sovracomunale.

Conoscere per innovare. Gli stages curricolari, un utile contributo al dibattito intorno al rinnovamento della normativa urbanistica regionale

Le attività relative ai tirocini curricolari di studenti dei Corsi di laurea in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale del Politecnico di Torino, svoltisi presso la Direzione Ambiente, energia e territorio della Regione Piemonte, hanno costituito l'occasione per affrontare approfondimenti, di natura sperimentale, relativi all'analisi della dotazione e funzionalità di aree a standard urbanistico di alcuni strumenti urbanistici di comuni della Città metropolitana di Torino.

Le attività sviluppate durante i tirocini si sono focalizzate in particolare sull'analisi della dotazione di aree pubbliche in alcuni Prgc campione, articolandone la conoscenza in termini di entità, funzionalità possibili riutilizzi e/o riconversioni verso il soddisfacimento di nuovi bisogni e in relazione a diverse scale territoriali.

Gli esiti delle ricerche si inquadrano, utilmente, nel più ampio confronto connesso al

tentativo di riforma delle legge urbanistica, avviato in Piemonte negli ultimi anni, che tra i diversi temi che riguardano la pianificazione ai vari livelli di governo del territorio, ha posto particolare attenzione alla necessità di ripensare il tradizionale concetto di standard urbanistico di natura quantitativo/dimensionale (disciplinato da specifici articoli nella Legge regionale 56/77 "Tutela ed uso del suolo."), evolvendo verso il concetto di dotazioni territoriali (delle infrastrutture e dei servizi pubblici), che concorrono a realizzare standard di qualità urbana ed ecologico ambientale, secondo criteri prestazionali e funzionali e in relazione alle caratteristiche ambientali, demografiche e socio economiche del territorio nonché alla natura delle diverse trasformazioni territoriali e urbanistico/edilizie.

L'esigenza di ripensare l'istituto degli standard nasce anche dalla necessità, emersa chiaramente anche dai risultati della ricerca, di dare risposte organiche ed efficaci ad alcuni fenomeni in atto connessi al mutato quadro demografico e socio-economico piemontese; la Regione Piemonte, settima come popolosità a livello nazionale, è al 18° posto per numero di abitanti per comune con una media di 3.689 abitanti/comune. Tale dato evidenzia indubbiamente la debolezza amministrativa delle amministrazioni comunali piemontesi, per la stragrande maggioranza sotto la soglia del comune di piccole dimensioni demografiche (fissata convenzionalmente in 5.000 ab.); la percentuale di comuni piemontesi che rientrano in tale categoria è pari al 88,49% e solamente il 2,03% dei comuni ha più di 25.000 abitanti; tale condizione di fragilità si ripercuote inevitabilmente anche sul sistema socio-economico dei comuni interessati, provocando

COMUNI CASO STUDIO	STANDARD ESISTENTI EX ART 21 SENZA AREE A VERDE, GIOCO E SPORT E PER L'ENERGIA (mq)	POPOLAZIONE RESIDENTE 2021	DOTAZIONE PRO CAPITE (mq/ab)	DOTAZIONE MINIMA PRO CAPITE EX LR 56/77 (mq/ab)
Lanzo Torinese	70.507	4.878	14	25
Balangero	51.733	3.064	17	25
Cafasse	45.902	3.334	14	25
Germagnano	16.352	1.117	15	18
Pessinetto	12.970	629	21	18
Coassolo Torinese	15.712	1.449	11	18
Monastero di Lanzo	7.564	331	23	18
Totale	220.740	14.802	15	/

Tab. 3. Confronto tra standard urbanistici esistenti (ad esclusione di verde, gioco e sport, produzione di energia) e dotazione minima pro capite prevista dalla normativa regionale (fonte: elaborazione di Giulio G. Pantaloni).

un marcato fenomeno di marginalizzazione di una parte consistente del territorio regionale compromettendo in generale la distribuzione territoriale dei servizi per la collettività, la loro funzionalità e gestione, con particolare riferimento ai cosiddetti servizi di base, generando infine una maggiore spesa pubblica pro-capite.

Emerge quindi in modo chiaro l'esigenza di pensare a un modello di pianificazione e programmazione delle dotazioni pubbliche, che non può prescindere da una evoluzione della pianificazione comunale verso la scala intercomunale, livello ottimale per indirizzare e governare le trasformazioni di territori aggregati o marginali, all'interno dei quali garantire servizi accessibili, funzionali e adeguati al contesto territoriale e i suoi abitanti. In conclusione, gli esiti della ricerca e del dibattito intorno al progetto di riforma regionale, concordano rispetto ad alcuni temi ineludibili, che dovranno costituire elementi cardine della revisione normativa sul tema degli standard urbanistici: esigenza di garantire dotazioni di servizi funzionali al cambiamento sociale e demografico in atto, necessità di riarticolare il sistema delle dotazioni pubbliche in base alla scala territoriale e alle caratteristiche delle diverse geografie regionali, rafforzamento della dimensione qualitativa dei servizi per la collettività e forte connotazione ambientale delle dotazioni territoriali anche in relazione alla funzionalità ecosistemica degli spazi verdi.

Conclusioni

Il caso dei comuni esaminati nelle Valli di Lanzo conferma che uno dei fattori centrali di marginalizzazione dei comuni montani è la scarsa accessibilità a servizi e opportunità di vario tipo: in contesti caratterizzati da condizioni di crisi economica e/o demografica, è necessario riorganizzare i rapporti domanda-offerta e le modalità di accesso ai servizi essenziali del welfare quali salute, educazione e mobilità. Dunque 'fare città in montagna' significa anzitutto operare anche in questi territori a garanzia dei diritti di cittadinanza.

Occorre però prendere coscienza del fatto che il diritto alla città nei comuni montani si esprime in condizioni diverse rispetto a quanto capita dei comuni di pianura più antropizzati. Qui si pone la necessità di pensare a nuovi modelli insediativi e, di conseguenza, ad una nuova urbanistica, che opera su scala intercomunale secondo un metodo collaborativo e cooperativo fra territori. In tal senso andrebbero valorizzate le potenzialità

aperte dalla legge 135/2012 che ha ridefinito le funzioni che le Unioni di Comuni montani devono svolgere in forma associata, individuando, oltre a quelle di organizzazione dell'amministrazione e dei servizi pubblici di interesse generale (come il trasporto pubblico comunale), anche quelle di polizia locale, di protezione civile e di edilizia scolastica, ma soprattutto di pianificazione urbanistica ed edilizia, nonché di partecipazione alla pianificazione territoriale sovraumunale.

In Piemonte, in particolare, l'attuazione della L 56/2014 a livello regionale ha visto l'emanazione della Lr 14/2019 "Disposizioni in materia di tutela, valorizzazione e sviluppo della montagna", un provvedimento che focalizza l'attenzione sulle Unioni montane quali organismi finalizzati allo svolgimento, non soltanto di funzioni e servizi comunali, ma anche di tutela, promozione e sviluppo della montagna.

Sulla base di questi presupposti, un possibile percorso di ricerca per i territori marginali si dovrebbe indirizzare su due ambiti d'azione:

- da un lato, sulla definizione di nuovi approcci alla pianificazione nelle aree periferiche, basati su una pianificazione di tipo strutturale di scala intercomunale, riferita ad aggregazioni (Unioni) di comuni, che consenta di delineare una disciplina urbanistica più dinamica e flessibile di quella dei piani tradizionali, soprattutto in relazione al superamento dello zoning funzionale e delle relative tecniche di calcolo delle dotazioni minime di standard urbanistici, in favore di un approccio basato su una 'interpretazione strutturale del territorio' che individua e valorizza le risorse ambientali, economiche, sociali, storiche e culturali del territorio, ne riconosce gli aspetti di criticità, definisce visioni strategiche e configura previsioni di assetto e sviluppo sostenibile del territorio basato su

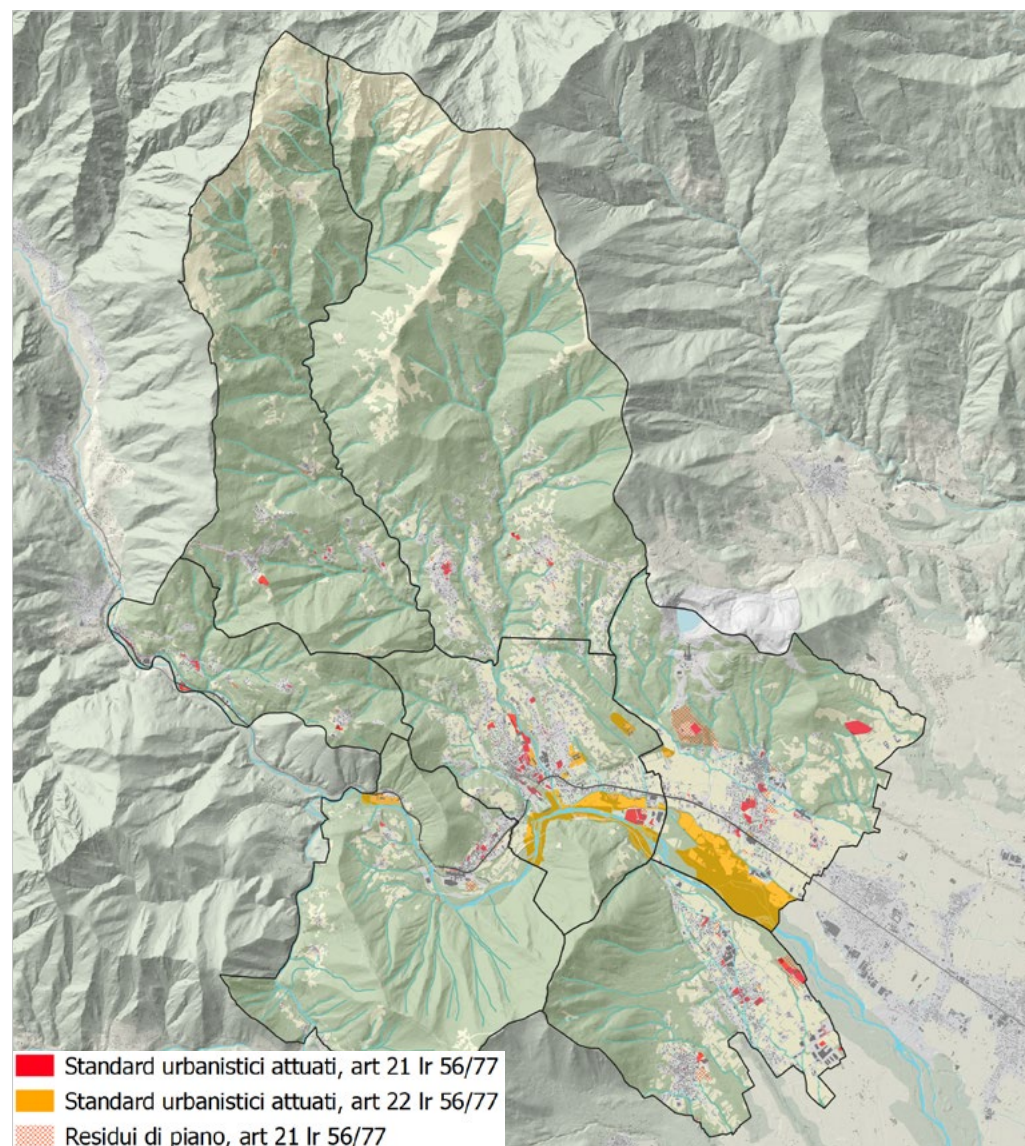


Fig. 2. Mappa della spazializzazione degli standard urbanistici attuati ed in progetto (artt. 21 e 22 Lr 56/77 e smi) (fonte: elaborazione di Letizia Ferrero e Giulio G. Pantaloni).

un sistema di servizi di prossimità e di servizi sovralocali (da intendersi quale contenuto strutturale e fondativo della pianificazione), adeguati alla domanda delle comunità e distribuiti nei territori; ciò grazie alla capacità della pianificazione strutturale di relazionarsi alla pianificazione sovraordinata metropolitana, con particolare riferimento alla razionalizzazione, oltre che del sistema del welfare e dei servizi, anche del sistema infrastrutturale e della mobilità, al fine di migliorare il livello di accessibilità dei territori interessati;

• dall'altro lato, sull'attivazione delle comunità in situazioni differenziate che vanno dalla frammentazione alla presenza di gruppi vivi su determinate tematiche (dalla parrocchia all'assistenza sanitaria), e che possano interagire con le dotazioni minime di servizi pubblici, ma anche privati, come le poche attività commerciali che 'resistono' in queste realtà e che diventano spesso punti di riferimento e nodi di reti di cooperazione. ■

Attribuzioni

Il testo è l'esito di un lavoro coordinato e condiviso fra gli autori, sviluppato nel contesto del progetto di ricerca "Atlante delle dotazioni e dei servizi nei Comuni del Piemonte" della Community Inu "Ricerche e sperimentazioni nuovi standard" e applicato in via sperimentale con il tirocinio curriculare di laurea triennale in PTUPA presso la Direzione Ambiente, energia e territorio della Regione Piemonte della laureanda Letizia Ferrero. In particolare, l'"Introduzione" e le "Conclusioni" sono da attribuire a Carolina Giaimo; "Un framework metodologico per un sistema informativo sugli standard urbanistici" a Giulio G. Pantaloni; "Dotazioni di standard urbanistici. Un caso studio nelle Valli di Lanzo" a Letizia Ferrero e Giulio G. Pantaloni; "Conoscere per innovare. Gli stages curricolari, un utile contributo al dibattito intorno al rinnovamento della normativa urbanistica regionale" a Guido Baschenis.

Note

1 Il gruppo di lavoro è composto da C. Giaimo (coordinatrice), C. A. Barbieri, G. G. Pantaloni, G. Baschenis, G. Leonardi, R. Santolini, V. Fabietti, R. Radoccia.

2 La realizzazione dell'Atlante è stata possibile grazie alla collaborazione con la Direzione Ambiente Governo e Tutela del Territorio della Regione Piemonte (referente G. Baschenis), attraverso l'attivazione di Tirocini curricolari del Corso di studi PTUPA del Politecnico di Torino.

3 Ai fini della sperimentazione, l'area geografica oggetto di studio è stata definita collocando lo sguardo sul comune dal rango funzionale maggiore (Lanzo T.se), da allargare ai comuni ad esso limitrofi, nella prospettiva operativa di includere progressivamente anche gli altri comuni delle Valli di Lanzo.

4 Mosaicatura dei Prg, Città Metropolitana di Torino – Servizio Online: <http://www.citta-metropolitana.torino.it/cms/sit-cartografico/politiche-trasformaz-territ/politiche-territoriali>.

5 Ai fini della realizzazione dell'Atlante, non va sottovalutata l'importanza di disporre di informazioni aggiornate sullo stato di attuazione dei piani; un'informazione spesso non disponibile in quanto i comuni non provvedono, per evidenti carenze di risorse, alla realizzazione di un registro delle attuazioni di piano e/o all'aggiornamento della cartografia di Prg così come della Carta tecnica comunale.

6 Ci si riferisce al fatto che nei comuni di Balangero, Cafasse, Coassolo e Monastero di Lanzo, le attrezzature per la produzione di energia sono assimilate ad art. 21.

Riferimenti

Amante E., Imberti L. (2019), "Problematiche attuali intorno dal decreto 1444/68", in Giaimo C. (a cura di) *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 80-84.

Dematteis G. (2012), "La metro-montagna: una città del futuro", in P. Bonora (a cura di), *Visioni politiche del territorio. Per una nuova alleanza tra urbano e rurale*, Archetipolibri, Bologna, p. 85-92.

Giaimo C. (2019), "La trama. Dopo 50 anni, ripartire dagli standard", in C. Giaimo (a cura di) *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 30-40.

Giaimo C., Pantaloni G. G. (2021), "Note metodologiche per un Atlante delle dotazioni territoriali", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 80-84.

Moccia F. D. (2019), "Elementi di base per la riproposizione degli standard urbanistici", in C. Giaimo (a cura di) *Dopo 50 anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, INU Edizioni, Roma, p. 104-108.

Sargolini M., Pierantoni I. (2022), "Aree interne", *Urbanistica Informazioni*, no. 306, p. 117.

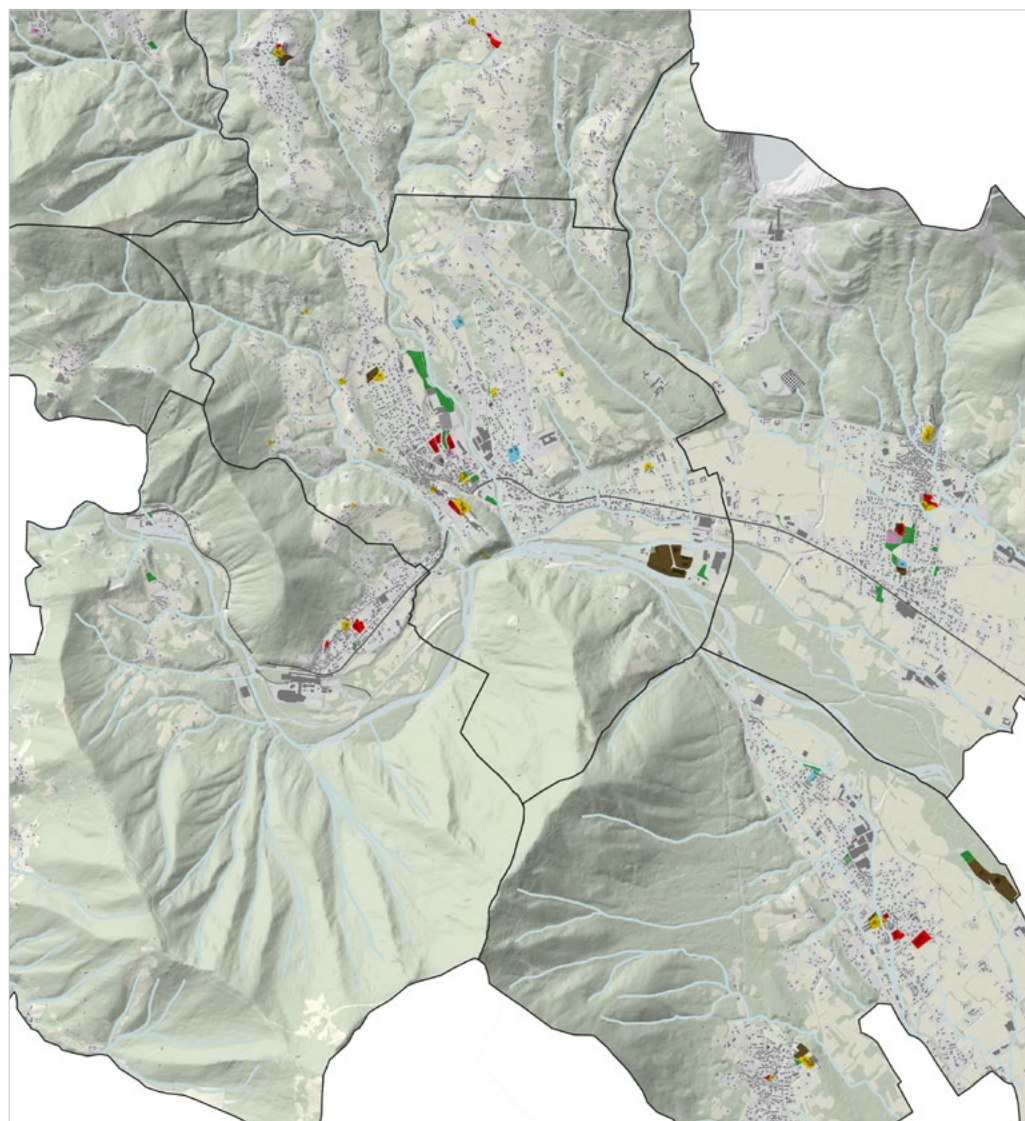


Fig. 3. Mappa della spazializzazione degli standard urbanistici di livello locale per tipologie dell'art.21. (fonte: elaborazione di Letizia Ferrero e Giulio G. Pantaloni).

- Verde, gioco, sport (aree verdi)
- Verde, gioco, sport (attrezzature sportive)
- Istituti scolastici
- Attrezzature di interesse comune
- Luoghi di culto
- Attr. sanitarie e socio-assistenziali
- Parcheggi pubblici
- Altro - impianti tecnologici e produzione energetica

Continuità e mutazioni degli strumenti urbanistici per le città brasiliane

Marco Mareggi

Ad inizio terzo millennio lo Statuto della città (Legge federale n. 10.257/2001) aprì in Brasile una prospettiva nuova per il governo urbano e la pianificazione urbanistica. Frutto di un dibattito decennale e figlio di una Costituzione federale (1988) post dittatoriale intrisa di un forte spirito ideale di democrazia e giustizia sociale, lo Statuto indica tre campi di innovazione per la pianificazione e la gestione urbana (Rolnik 2001). Innanzitutto propone gli strumenti e le procedure urbanistiche per il controllo degli usi del suolo, volti a garantire la funzione sociale della proprietà e della città, segnalando anche nuovi dispositivi di condivisione pubblico-privato delle responsabilità urbanistiche, in parte mutandoli dal dibattito internazionale. Inoltre, obbliga le città ad un ambizioso programma di coinvolgimento diretto della società civile organizzata e dei cittadini nel processo decisionale di formazione del *plano diretor*, segnalando metodi e formule organizzative specifiche e replicate a diversi livelli di governo. Da ultimo, amplia le possibilità di regolarizzazione fondiaria delle aree occupate illegalmente della città, invitando ad agire per facilitare l'accesso al titolo di proprietà o di concessione della terra per le popolazioni dei tanti insediamenti irregolari e abusivi, anticipando i temi del dibattito internazionale sul diritto alla città. Definita da molti (Fernandes 2021) una 'cassetta degli attrezzi' – contiene oltre 30 strumenti legali, urbanistici e finanziari –, la legge federale ha proposto un'interessante articolazione tra legge, gestione pubblica e finanziamento dello sviluppo urbano.

Anche in Italia la rivista *Urbanistica* dedicò un servizio a questo nuovo quadro di riferimento legislativo per la pianificazione urbana brasiliana, sottolineandone gli aspetti di innovazione istituzionale e gestionale

dell'urbanistica, da un lato, e le diversità socio-spaziali dei territori sulle quali andava ad agire (Trusiani 2004). Successivamente, a oltre quindici anni dall'approvazione della legge, la rubrica *Uma janela sobre as cidades do Brasil*, curata da chi scrive e pubblicata su *Planum. The Journal of urbanism*, affrontava l'operatività della legge, la sua incapacità di un uso corretto dei meccanismi partecipativi e, parimenti, la difficoltà di risolvere alcune distorsioni del contesto socio-spaziale brasiliano, dove si confermava una sostanziale condizione di deficit ambientale e di dotazioni di servizi primari e secondari, soprattutto per le popolazioni con bassi redditi (Rigotti e Trusiani 2016).

Dopo due decenni da questo punto di svolta legislativo e tecnico-operativo, i contesti urbani ancor più assumono un ruolo centrale nel paese sudamericano. Infatti, secondo la Banca mondiale, nel 2021 in Brasile la popolazione che viveva in città raggiunge l'87,32%, con un incremento di oltre 6 punti percentuali da inizio millennio.¹ Si tratta di contesti insediativi molto differenziati, dalle grandi metropoli tra le più popolate ed estese del pianeta, dove spicca San Paolo, alle città capitali dei 26 stati della federazione brasiliana (più il distretto federale di Brasilia), alle tante medie e piccole città sparse in un paese vastissimo che copre cinque regioni climatiche.

Si tratta di contesti urbani dove si registra un cambiamento sociale consistente proprio nel corso del nuovo millennio. Fino ad allora era ricorrente l'interpretazione del paesaggio urbano del Brasile, e di larga parte del Sud America, attraverso forti dicotomie: le *favelas* contrapposte ai quartieri ricchi, tra città informale e città pianificata; le espansioni neoliberali dell'economia globale alternate ai quartieri della partecipazione

popolare locale; un'offerta di mobilità urbana all'avanguardia ambientale affiancata a diffuse e insalubri carenze delle reti infrastrutturali primarie; architetture moderniste e postmoderne e distese di case unifamiliari a vista d'occhio; passeggiate iper-progettate e manutenzione inadeguata; centri storici di matrice europea e isole blindate di condomini attrezzati, i *condominios fechados*, per ricordarne alcune. Ciò profila sovente un quadro di realtà agli antipodi affiancati: luoghi delle grandi disparità socio-spaziale, per risorse, qualità di vita, condizioni socio-economiche e forme della città.

Nel primo decennio del terzo millennio emergono però fenomeni 'intermedi' che divengono connotanti e consistenti. Anche in ragione dei mutamenti politici, si riduce la forbice delle disparità sociali ed economiche, invece che acuirsi e si forma una classe media (Neri 2008; e, per una lettura critica, Salata 2015) nella popolazione che chiede forme diverse di abitare, sollecitando espansioni urbane e nuova domanda di infrastrutture e case. Nascono così quartieri della mediaetà che si diffondono in tutto il paese.

Secondo l'esperto di diritto internazionale Gian Luca Gardini (2009), la riduzione delle disparità è da ricondurre dapprima alle politiche di rigore economico e neoliberaliste del presidente sociologo Fernando Henrique Cardoso e, in seguito, senza abbandonare il rigore di Cardoso, alle politiche sociali di Luiz Inácio Lula da Silva. La nuova classe media, che corrisponde ad una fascia di reddito che va da 3 a 10 salari minimi, è "proprio il gruppo che ha beneficiato maggiormente delle politiche sociali federali durante il governo del Partito dei lavoratori tra il 2003 e il 2016, quando l'economia brasiliana è cresciuta fino a una media del 4% all'anno, la disoccupazione è scesa dal 12,3 al 6,4% e 25

milioni di persone sono uscite dalla povertà estrema” (Báez *et al.* 2015, citato in Cusce Nobre 2021: 41-42).

Si tratta di un ciclo economico favorevole e un periodo di boom edilizio che, con ritardo rispetto alla crisi finanziaria 2008 nei contesti occidentali, solo dalla metà del secondo decennio del nuovo millennio in Brasile si interrompe. Si apre così una fase di recessione e una nuova crisi del mercato immobiliare (Da Rin 2015), in parte deformata e arginata dagli eventi sportivi globali (Rossi 2013) e da un perdurante deficit di abitazioni nel paese. È in questa fase che l'azione urbanistica, sia privata sia istituzionale, rallenta o cambia direzione, anche in ragione dei ribaltamenti nell'orientamento politico dei governi nazionale e urbani, dal governo del Partito dei lavoratori al governo liberale di destra, per ritornare a livello federale nel 2022 ad un orientamento di sinistra.

A venti anni dalla legge fondamentale del diritto urbanistico brasiliano si è così aperto nel paese sudamericano un dibattito sul suo operato. Questo ha riguardato: gli strumenti messi in campo con un'attenzione sia all'importanza delle zone per l'edilizia sociale ma anche largo spazio alla crescita neoliberista; l'efficacia del piano direttore di assolvere ai tanti compiti sociali assegnatigli; il valore o meno e il portato innovativo della legge al di là della sua difficile attuazione (Moreira Pires 2021; Fernandes 2021); sino alla messa in crisi di alcune sue parti con emendamenti parlamentari federali.

In questo orizzonte di discussione, si propone anche al contesto italiano una riflessione su questa materia. I due articoli che seguono presentano, da un lato, una discussione critica proprio sullo Statuto della città e gli strumenti di governo urbano e operativi per l'urbanistica messi in campo e al lavoro nel ventennio passato. A questo fa seguito la presentazione del piano urbanistico della capitale economica e finanziaria del Brasile, San Paolo, in una prospettiva storica.

Il testo di apertura di Frederico Burnett presenta in modo critico i caratteri salienti dello Statuto della città e degli organismi istituzionali attivati a livello federale (tra altri il Ministero della città), statale e comunale. Inoltre, ripercorre gli elementi di contraddittorietà del piano direttore partecipato e discute le conflittualità tra due dei principali strumenti operativi, le Zone speciali di interesse sociale (*Zonas especiais de interesse social*, Zeis) e le Operazioni urbane convenzionate (*Operações urbanas consorciadas*, Ouc). Dal punto di vista critico, l'articolo, in primo

luogo, mostra il legame tra urbanistica e politica in termini concreti e manifesti sia nel quadro delle scelte sugli strumenti istituzionali di gestione delle politiche urbanistiche a scala federale sia nel gioco dei conflitti che le procedure urbanistiche mettevano in campo. In secondo luogo, sottolinea la natura propria del richiamo alla partecipazione nel piano urbanistico come istanza forte di democrazia e risposta incisiva che rimarca e si contrappone all'atteggiamento impositivo di una dittatura militare; questa istanza sociale è riversata nell'apparato di gestione urbana tecnico-politica del piano. In terzo luogo, l'evidenza data ad alcuni strumenti tecnico-operativi di trasformazione urbana (Zeis e Ouc) e a programmi operativi successivi (il Programma Mia casa Mia vita, Pmcvm) consente di riflettere sulla loro messa in opera e constatare come incidano sulle più consistenti operazioni di intervento urbanistico, sia nelle grandi sia nelle piccole città brasiliane, andando, secondo l'autore, *oltre* le norme vigenti e portando verso una deregolamentazione urbanistica.

Diversamente, la restituzione delle vicende di pianificazione per la città di San Paolo, presenta i principali piani della città in crescita del XX secolo, sottolineando, da un lato, la forma della città che lo strumento urbanistico disegna e prefigura e, dall'altro lato, i temi ricorrenti ed emergenti, dove si evidenzia come le infrastrutture della mobilità siano i principali elementi ordinatori e strutturanti del territorio antropizzato e si sottolinea il legame inseparabile nel piano tra indicazioni urbanistiche e indirizzi per la progettazione architettonica. A partire dal quadro storico, in seguito l'articolo restituisce il piano direttore strategico 2014, sottolineando alcuni dispositivi con i quali lo si intende mettere a terra. Mentre si segnala la continuità di alcune questioni in gioco, *in primis* la mobilità (promuovendo il *Sustainable transport oriented development*), vi sono anche aspetti di originalità, tra cui: le questioni ambientali (alla scala sia dell'architettura sia del territorio), sociali (con abitazioni 'per chi ne ha bisogno' e servizi grazie alla redistribuzione della rendita garantita dal Fondo di sviluppo urbano) ed economiche (con la riallocazione dei luoghi di produzione e lavoro in ambiti urbani lungo le infrastrutture del trasporto pubblico di massa già densamente popolati).

Entrambi i contributi restituiscono esempi e riflessioni dell'attuazione degli strumenti di pianificazione urbana proposti dallo Statuto della città, che mettono alla prova ideali

democratici, idee di città e operatività concreta che possono costituire un utile contributo alla discussione italiana sulle riforme urbanistiche in discussione in un'ottica di confronto fertile. ■

Note

1 <https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>.

Riferimenti

Báez J., Rodella A. S., Sharman A., Viveros M. (2015), "Poverty and shared prosperity in Brazil: Where to next?", *Shared prosperity and poverty eradication in Latin America and the Caribbean*, The World Bank, Washington, p. 65-98.

Cusce Nobre E. A., Gatti S., Seo H. N. K., Valeiro M., Marques M. (2021), "Implementando o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo 2014: avanços e retrocessos/Implementing the City of São Paulo Strategic Master Plan 2014: advances and setbacks/L'attuazione del Piano urbanistico strategico 2014 della città di San Paolo: avanzamenti e battute d'arresto", *Planum. The Journal of urbanism*, no. 42, vol. II, p. 1-60 [<http://www.planum.bedita.net/implementando-o-plano-diretor-estrategico-da-cidade-de-sao-paulo-2014-avancos-e-retrocessos-br/>].

Da Rin R. (2015), "Il sogno infranto del Brasile", *Il Sole-24 Ore*, 9 agosto, p. 4.

Fernandes E. (ed.) (2021), *20 Anos do Estatuto da Cidade: experiências e reflexões*, Gaia Cultural, Belo Horizonte.

Gardini G. L. (2009), *L'America Latina nel XXI secolo*, Carocci, Roma.

Moreira Pires L. R. G. (ed.) (2021), *20 Anos do Estatuto da Cidade: reflexões e proposições para cidades humanas e sustentáveis*, Almedina, San Paolo.

Neri M. (2008), *A Nova Classe Média*, Centro de Políticas Sociais/FGV Editora, Rio de Janeiro.

Rigotti D., Trusiani E. (2016), "O Estatuto da Cidade: do discurso à prática/The City Statute: from theory to practice/Lo Statuto della città: dall'approccio teorico alla pratica operativa", *Planum. The Journal of Urbanism*, no. 22, vol II, p. 1-18 [<http://www.planum.net/planum-magazine/uma-janela-sobre-as-cidades-do-brasil/lo-statuto-della-citta-dall-approccio-teorico-alla-pratica-operativa/>].

Rolnik R. (2001), "Estatuto da Cidade. Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza", *Cadernos Pólis*, no. 4, p. 5-9.

Rossi E. (2013), *Brasile la grande transizione. Dal boom economico ai grandi eventi sportivi*, GoWare, Firenze.

Salata A. R. (2015), "Quem é Classe Média no Brasil? Um estudo sobre identidades de classe", *Dados*, vol. 58, no. 1.

Trusiani E. (ed.) (2004), "La politica urbana in Brasile: strategie nazionali e politiche locali", *Urbanistica*, no. 125, p. 8-33.

Urbanistica nel Brasile del XXI secolo. Tra nazionale e locale, dalla regolazione alla liberalizzazione?

Frederico Burnett

Il percorso istituzionale della nuova pianificazione urbana in Brasile

I modi di fare urbanistica in Brasile furono rivoluzionati a seguito dell'approvazione dello Statuto della città, Legge federale n. 10.257/2001. Rendendo obbligatorio il Piano direttore (*Plano diretor*) per le città con più di 20.000 abitanti o in situazioni che possano influenzare le dinamiche socio-spaziali,¹ la legge stabilì un periodo di 5 anni dalla sua approvazione per la preparazione di nuovi piani o per la revisione di quelli in vigore da oltre 10 anni. In linea con lo spirito di democratizzazione del Paese,² la nuova legge federale impose un cambiamento rigoroso e dettagliato del governo urbano in Brasile, avendo come fondamento il principio della "gestione democratica della città".³ Per assicurare "la piena funzione sociale della città e della proprietà urbana", l'articolo 52 dello Statuto creò nuovi istituti "fiscali/finanziari" e "giuridico/politici"⁴ e li unì all'"illecito amministrativo" per il sindaco in caso di inosservanza delle disposizioni.

Nonostante tali condizionamenti, solamente nel 2005, quattro anni dopo la firma presidenziale dello Statuto della città, la preparazione di nuovi piani decollò. Su 5.565 municipi in Brasile, 1.644 enti furono obbligati per legge a preparare o rivedere il proprio *Plano diretor* e nel 2009 l'87% di questi aveva già il proprio piano approvato (Santos Jr. and Montandon 2011: 29). A che cosa si deve tale radicale cambiamento nelle abitudini? A fronte di un atteggiamento passivo degli enti locali nel dar corso alla proposta di pianificazione urbana democratica, le iniziative giunsero da istanze federali e calate in modo impositivo sulle città: le migliaia di piani elaborati furono fortemente sollecitati dall'istituzione del Ministero della città nel 2003 e del Consiglio nazionale delle città ad aprile 2004 (Presidência da República do Brasil - Casa Civil 2004), presto replicato nelle controparti statali e municipali. Cinque mesi dopo, a settembre 2004, con la Risoluzione no. 15, il Ministero della città decise di "realizzare

una campagna nazionale di sensibilizzazione e mobilitazione rivolta all'elaborazione e attuazione di piani urbanistici partecipati", raggiungendo come "pubblico di riferimento: sindaci, consiglieri, leader sociali, popolari e comunitari, funzionari pubblici e magistratura". Creando "nuclei locali" con il compito di mobilitare la popolazione e inserire il tema nell'agenda municipale, nel 2004, il Consiglio nazionale delle città emise diverse risoluzioni che disciplinarono il processo partecipativo di elaborazione del piano (Presidência da República do Brasil - Casa Civil 2004: 17-18). Oltre a queste misure per normare la realizzazione dei piani, nello stesso periodo il Ministero delle città ricorse ad "abbedecari di formazione popolare sui diritti urbani" (Polis 2005) e collaborazioni con i pubblici ministeri per rafforzare il requisito della partecipazione e consentire di procedere contro i sindaci che non rispettano la legge.

Tuttavia, la costituzione del Consiglio nazionale delle città non fu un'iniziativa del Ministero delle città, ma piuttosto il rispetto del principio di cogestione popolare previsto dalla Costituzione federale del 1988. A partire dal 2003, con l'estensione della cogestione a vari ministeri, gli organi federali responsabili delle politiche sociali iniziarono a includere i rappresentanti della società civile nei loro organi consultivi e deliberativi. A seguito dell'iniziativa federale, l'insediamento nei consigli statali e municipali diventò una condizione per elaborare le politiche settoriali e accedere ai finanziamenti federali, includendo nuovi soggetti nei processi, condividendo pubblicamente discussioni e decisioni. Questa è l'origine e la ragione per cui, da allora, i consigli comunali sono diventati il *lucus* obbligatorio nei processi di elaborazione e approvazione dei piani regolatori, da cui dipende anche il reperimento dei fondi federali.

Imponendo la partecipazione obbligatoria alle politiche urbane, i piani direttori elaborati nei consigli comunali vanno collocati nel contesto contraddittorio vissuto dal Brasile,

che ha anteposto le politiche di interesse popolare della Costituzione federale alle prescrizioni del Washington Consensus, un insieme di direttive di politica economica per i paesi in via di sviluppo in crisi, che esige il controllo della spesa pubblica, le riforme del lavoro e del fisco, l'attrazione di investimenti esteri e la liberalizzazione finanziaria e commerciale. Tali contraddizioni possono essere state determinate dall'emergere di nuovi soggetti: dai "leader sociali, popolari e comunitari" (Presidência da República do Brasil - Casa Civil 2004) agli "attori sovralocali che influenzano le scelte locali" e ai "nuovi poteri emergenti pubblici e privati della governance economica" (Mareggi 2009: 1000). Congiuntamente ai tradizionali gruppi locali di proprietari fondiari e immobiliari, il discorso dello sviluppo urbano egualitario coesisterà con le esigenze dell'adeguamento neoliberale, costituendo lo sfondo delle richieste che dovranno essere soddisfatte con i piani direttori.

Le contraddizioni dei piani direttori partecipati

Per le decisioni di politica pubblica in ambiti specifici, i consigli di gestione democratici riprodussero l'arena in cui si definiscono le agende politiche, riunendo attori pubblici e soggetti con attribuzioni e interessi diversi. Inteso come "processo attraverso il quale si dà priorità ad informazioni utili per l'azione e l'attenzione viene rivolta a determinati problemi piuttosto che ad altri" (Baumgartner and Jones 2009 citato in Siqueira 2022: 6), la definizione di agenda politica coinvolge "agenti con potere", cioè "coloro che controllano o influenzano i problemi e le alternative presenti nell'agenda di governo" (Capella 2018 citato in Siqueira 2022: 6). Adottando "una classificazione trasversale in base alla loro visibilità" (Kingdon 2003), Siqueira (2022) sostiene che questi "agenti di potere" possono essere "visibili" – cioè "politici eletti, alti funzionari e i media", tutti con "un'alta attenzione pubblica" – e "invisibili", quali "burocrati, tecnici e ricercatori"; l'insieme è completato da "gruppi di interesse" che "svolgono funzioni sia visibili che invisibili, come i movimenti sociali". "Questa suddivisione in base alla visibilità del partecipante coglie il ruolo che ciascun gruppo ha nel processo di definizione delle politiche pubbliche: mentre il primo gruppo occupa i momenti di definizione dell'agenda, sfruttando la sua posizione vantaggiosa di visibilità per attirare l'attenzione su determinate questioni, il secondo utilizza la sua esperienza per

generare soluzioni ai problemi” (ivi: 7).

Intervenendo in questi assetti locali e nelle loro realtà specifiche, le regole dello Statuto della città e dei Consigli delle città per la preparazione dei piani direttori partecipati proposero di portare negli organi collegiali la trasparenza e l'isonomia che, idealisticamente, dovrebbero regnare nelle decisioni di interesse generale nei sistemi democratici. Riunendo attorno a tavoli di discussione, negoziazione e decisione agenti di potere e gruppi di interesse, con l'obiettivo di dar corso ad uno sviluppo urbano per tutti, Statuto della città e Piano direttore partecipativo (Pdp) pretesero di democratizzare i modi di fare pianificazione urbana in Brasile. La questione che si pone è se i protocolli, imposti dall'alto e dall'esterno, siano in grado di modificare la strutturale disuguaglianza sociale brasiliana, come affermano autori quali Gilberto Freyre, Sérgio Buarque de Holanda, Florestan Fernandes, Raymundo Faoro, Celso Furtado, Milton Santos, tra i tanti.

Facendo attenzione a tali questioni, al di là del campo specifico dei piani direttori, si pensi ai cambiamenti della situazione politica brasiliana, quando nel 2005 scoppiò una crisi parlamentare, che minacciò l'*impeachment* del presidente della Repubblica. In tale occasione, i caratteri specifici della governabilità in Brasile, che richiede composizioni ampie per garantire l'approvazione di programmi e progetti in sede legislativa (Melo 2009), costrinse il governo a condividere le agenzie statali tra nuovi alleati. Per l'alto potenziale di soddisfare richieste impellenti, il Ministero delle città fu inserito tra gli organismi oggetto di scambio a fronte del sostegno parlamentare, trasformandolo in un "tradizionale sportello commerciale" (Rolnik 2007: 345). Sebbene i quattro segretariati nazionali (casa, igiene, mobilità e programmi urbani) continuassero con i loro titolari originari e le attività di Consiglio nazionale delle città e della Campagna nazionale per i piani direttori partecipativi fossero mantenute, il nuovo comando ministeriale isolò e neutralizzò le azioni di politica urbana, portando a quella che all'epoca fu definita una "pratica schizofrenica" all'interno del ministero stesso (Schvasberg 2007: 345). Questa situazione, vissuta dal Ministero delle città nello stesso momento in cui venivano avviati i processi di redazione dei piani direttori partecipati, può essere letta come un avvertimento all'interno dell'organismo stesso circa le complessità e le contraddizioni che la nuova pianificazione urbana avrebbe dovuto affrontare nelle arene locali, dove

si sarebbero scontrati interessi opposti.

Aggirando i conflitti sorti nei processi, in presenza di scadenze serrate per la preparazione e approvazione dei piani direttori, la ricerca del consenso predominò sugli aspetti legali, portando alle generalità e alle buone intenzioni che prevalsero nei Pdp (Santos Jr. and Montandon 2011). Valutando il gran numero di piani redatti e approvati, gli studi dimostrano che gli strumenti "fiscali/finanziari" e "giuridico/politici" sono presenti con ugual rilievo, ma senza dar luogo ad una nuova dinamica urbana (Santos Jr. and Montandon 2011; Denaldi 2015; Ministério do Desenvolvimento Regional 2022). Una recente pubblicazione dell'attuale governo federale sulle valutazioni e indagini effettuate, rileva che "praticamente tutti gli strumenti urbanistici previsti dallo Statuto della città sono descritti nelle leggi di piano direttore, la maggior parte delle quali, però, non ha alcuna applicabilità" (Ministério do Desenvolvimento Regional 2022: 14). In sintesi, senza una definizione programmatica e di bilancio, le politiche proposte dai Pdp dipendono dalle successive decisioni dell'esecutivo e del legislatore comunale, preservando le logiche di potere locale che lo Statuto della città si proponeva di modificare.

Sebbene esista un'ampia gamma di strumenti urbanistici che svolgono la funzione sociale della città e della proprietà urbana, vale la pena sottolineare la presenza costante di due di essi, inclusi nel Capitolo II, "Strumenti di politica urbana", dello Statuto della città come istituti giuridici e politici: la creazione di "zone speciali di interesse sociale" (*Zonas especiais de interesse social*, Zeis) e le "operazioni urbane convenzionate" (*Operações urbanas consorciadas*, Oucs). Mentre il primo strumento "si basa sull'idea dell'integrazione, nella prospettiva di trasformare i residenti di tali aree in cittadini", collocando "all'interno della 'mappa ufficiale', con condizioni di vita dignitose, aree e persone fino ad allora escluse" (Lago 2004: 28), il secondo "è uno strumento finalizzato alla realizzazione di grandi progetti urbani che utilizzano la vendita dei diritti edificatori per finanziare opere e servizi pubblici" (Siqueira 2022: 5). Nell'attuazione dei Pdp, la comprensione dei due strumenti con obiettivi distinti e complementari, che legano sociale ed economico, ma con radici contraddittorie, richiede di capire il ruolo degli attori sociali tradizionali e nuovi (Mareggi 2009) che, organizzati in strutture e reti relative ai propri interessi, attivano diverse forme di potere per realizzare i loro progetti urbani.

Le città brasiliane nell'ambito dello Statuto della città

Come gli altri strumenti contenuti nello Statuto della città, sia la Zeis sia le Oucs hanno avuto origine prima della Legge n. 10.257/2001. Mentre le Zeis sono legate alle rivendicazioni dei movimenti urbani popolari e alle pratiche delle amministrazioni comunali progressiste (Moraes 2020), le Oucs hanno avuto origine nelle dinamiche urbane delle città europee e, in Brasile, permeano sia le amministrazioni popolari che quelle conservatrici (Siqueira 2022).

L'esperienza della Zona speciale di interesse sociale, "risale ai primi anni '80, con iniziative a Recife e Belo Horizonte", grazie alla "presenza della Chiesa cattolica con azioni comunitarie nelle *favelas*", un "fatto pionieristico decisivo rispetto alle norme giuridiche" (Lago 2004: 29). Recenti studi sulle Zeis nelle metropoli e nelle capitali regionali confermano l'inerzia nell'efficacia di queste aree, con "un sistema di gestione inesistente" e "scarsa efficacia dell'articolazione e del confronto tra i diversi attori" (Oliveira, Morais and Miranda 2019: 16). Una ricerca condotta a Fortaleza, metropoli regionale, capitale dello Stato del Ceará, riassume l'*impasse* che grava sullo strumento (Fig. 1) come "la mancata previsione della regolamentazione dello stesso nel piano direttore, rimandando la misura a una legge specifica"; ciò ha comportato ostacoli giuridici e amministrativi, che hanno inciso sui processi partecipativi e sulla questione fondiaria (Mattos 2017: 113). Per l'autore, "nonostante i progressi in campo tecnico e giuridico", nella città "non c'è una convergenza di forze nella gestione politica della questione fondiaria che permetta l'applicazione della Zeis dal punto di vista della democratizzazione urbana" (*ibidem*). Per superare l'*impasse*, lo stesso autore propone nuove forme di inserimento nelle decisioni di politica urbana, "altre possibilità di controversia politica", non "limitandosi all'urbanistica strumentale o agli spazi istituzionali, tornando a occupare vecchi spazi, come le strade; o nuovi, come le reti sociali" (ivi: 118). La storia dell'Operazione urbana convenzionata è molto diversa. Questo strumento è presente nei documenti di pianificazione metropolitana e urbanistica di San Paolo negli anni '60, '70 e '80 del '900, ed è incluso negli studi del Piano regolatore del 1985, che già considerava "di fondamentale importanza l'attuazione di una categoria di iniziativa pubblica chiamata 'operazione urbana'" (Sempla 1985, citato in Siqueira 2022: 9). La ragione della sua 'importanza' è la crisi

fiscale alla fine degli anni '70 che, nata all'estero, in Brasile ha colpito duramente i comuni, con poche risorse "per promuovere le trasformazioni urbanistiche e fornire infrastrutture e servizi pubblici, tra cui l'edilizia sociale" (Sempla 1985 citato in Siqueira 2014: 402).

Secondo Siqueira, l'amministrazione del sindaco Jânio Quadros (1986-1988) è stata responsabile dell'attuazione delle *operações interligadas*, incorporate nella Legge di rimozione degli insediamenti abusivi, che concedeva "benefici costruttivi, come la modifica di destinazione d'uso e dell'indice di edificabilità, in cambio della costruzione di unità abitative sociali da parte del proprietario di un'area occupata da una comunità informale" (Siqueira 2022: 9). Nonostante siano state "criticate per il modo arbitrario in cui imponevano l'allontanamento delle comunità irregolari", le operazioni sono proseguite come prassi "durante amministrazioni di diversa inclinazione ideologica, tra cui gli ex sindaci Luiza Erundina (1989-1992), Paulo Maluf (1993-1996) e Celso Pitta (1997-2000)", per poi essere sospese nel 1998 dalla Corte di giustizia dello Stato, perché "considerate eccezioni alla legge sull'uso e l'occupazione del suolo e non soggette all'approvazione del Consiglio comunale, come richiesto dalla Costituzione statale e dalla Legge organica municipale" (*ibidem*).

Tra la permanenza e la rimozione delle aree precarie, vale la pena sottolineare la differenza qualitativa nell'applicazione di queste 'operazioni urbane' da parte della gestione Erundina e delle amministrazioni Maluf e Pitta, quando lo strumento si allontana dagli obiettivi sociali legati alla Zeis e si avvicina agli interessi del mercato immobiliare di San Paolo (Maricato and Ferreira 2002 citato in Siqueira 2022: 10). Tralasciando le regioni periferiche e popolari della capitale paulista e privilegiando "l'approvazione di operazioni urbane" nel settore sud-occidentale della città, area residenziale e lavorativa dalla popolazione ad alto reddito, "lo strumento è diventato promotore di uno sviluppo diseguale, rafforzando l'asse di sviluppo immobiliare", con la "prima esperienza di operazione urbana a San Paolo che genera forte attrazione di investimenti privati fino a quel momento, l'Operazione urbana Faria Lima" (*ibidem*) (Figg. 2-4).

Si è così prodotto un caso di successo, quando "l'operazione è stata concepita soprattutto per il consolidamento del quartiere degli affari, costruendo infrastrutture e permettendo la densificazione nell'area che

sarebbe diventata il mq terziario più costoso della città" (*ibidem*). L'Ouc di Faria Lima si riferisce direttamente a "imprese e istituzioni finanziarie che operano nel campo delle costruzioni e delle trasformazioni urbane" attraverso "l'apporto di capitali finanziari esterni al settore e che si presentano sul mercato anche come soggetti attivi di intervento operativo" (Urbani 2007: 84 citato in Mareggi 2009: 1001).

"Oltre all'interesse originario degli investitori immobiliari dell'area, l'operazione ha innovato anche la partnership per la vendita dei benefici edilizi. La previsione di titoli finanziari,

gli attuali Certificati di potenziale addizionale di costruzione (*Certificados de potencial adicional de construção*, Cepacs), ha trasformato in attività finanziaria la concessione onerosa di un potenziale edilizio aggiuntivo o di altre modifiche urbanistiche ed edilizie. Sebbene la regolamentazione e la vendita dei Cepac siano avvenute solo dopo l'approvazione dello Statuto della città, l'operazione ha di fatto generato una grande capacità di attrarre risorse ed è stata considerata dagli intervistati in questa ricerca come il progetto di maggior interesse per il mercato immobiliare della città" (Siqueira 2022: 11).



Fig. 1. Delimitazione della Zona speciale di interesse sociale Serviluz e Titanzinho, a Fortaleza (Ceará), i cui abitanti sono stati allontanati per la costruzione del terminal e del hotel per i Mondiali di calcio 2014, un ramo del trasporto metropolitano leggero e l'urbanizzazione di Aldeia da Praia (fonte: Brasil 2014).



Fig. 2. Delimitazione dell'area beneficiata dall'operazione urbana convenzionata Água Espraiada e la fascia centrale con l'eliminazione degli insediamenti di baraccopoli preesistenti (fonte: Ferreira 2019).



Contestualmente ai processi di costituzione e metamorfosi delle operazioni urbane, Siqueira segue le procedure legislative per l'approvazione dello Statuto della Città, dimostrando che le diverse versioni e gli interessi che circondavano circa lo strumento Ouc, sperimentato nell'esecutivo municipale di San Paolo, si sono verificati anche nel dibattito del Congresso nazionale.

Opponendosi alla possibilità che le Zeis possano riferirsi alle Ouc e quindi condividere le stesse aree urbane, la proposta inserita nello Statuto della città adotta lo stesso "tipo di concezione dell'operazione urbana Faria Lima per definire lo strumento, compresa la possibilità di rilasciare certificati di potenzialità edificatoria aggiuntiva". Ampliando le possibilità di produzione immobiliare nell'interesse privato attraverso "l'obiettivo di realizzare trasformazioni urbane strutturali, miglioramenti sociali e valorizzazione ambientale di un'area", la proposta approvata prevedeva "la modifica degli indici e delle caratteristiche di lottizzazione, uso e occupazione del suolo e del sottosuolo, l'alterazione dei regolamenti edilizi, la regolarizzazione di costruzioni, ristrutturazioni e ampliamenti in contrasto con la normativa vigente".

Consentendo "l'emissione, da parte del Comune, di certificati di potenziale edilizio aggiuntivo", noti come Cepac, lo strumento ha permesso di trasformare "i benefici costruttivi e urbanistici in titoli finanziari, come già previsto nell'Operazione urbana Faria Lima a San Paolo", creando "un mercato speculativo con i diritti di costruire o limitando l'accesso ai benefici costruttivi solo a gruppi con capitale finanziario e professionale per partecipare alle aste" (Fix 2001; Stroher 2017 citato in Siqueira 2022: 14). Gli effetti delle Ouc sulla città esistente sono visibili nell'Operazione Faria Lima che, ancora oggi, è anche un riferimento per i quartieri caratteristici di allora: "... gli abitanti della classe media, dopo una lunga battaglia legale, sono riusciti a ricevere un indennizzo più vicino al valore effettivo della loro proprietà, per cercare di rimanere nella stessa parte di città [...]. Dalla *favela Água Espraiada* sono stati espulsi più di 50.000 residenti – molti dei quali vivevano

in case in muratura costruite più di 10 o 20 anni fa – che avevano poche alternative se non quella di trasferirsi in altre *favelas* lontane, come *Jardim Ângela*, *Jardim São Luís*, *Cocaia o Grajaú*" (Fix 2001: 133-134).

La successiva diffusione di operazioni urbane convenzionate in tutto il Paese testimonia l'attrattiva dello strumento, che unisce interessi pubblici e privati attorno a grandi progetti urbani. Tuttavia, a riprova dei limiti urbanistici del piano e dei suoi strumenti, con molti di essi inoperanti nei piccoli comuni, un recente studio sull'esistenza e l'efficacia delle Ouc mostra che queste operazioni si realizzano nelle grandi città con un mercato immobiliare dinamico e una "grande diversità urbanistica" (Siqueira and Schleider 2022: 496), quando effettivamente si trasforma in una legge specifica e l'attuazione si verifica nei fatti. Secondo i ricercatori, sebbene sia presente in 162 piani direttori, solo 27 comuni hanno leggi specifiche per rendere operativo lo strumento. "Il basso tasso di trasformazione dello strumento in una legge specifica può essere dovuto alla già citata scarsa capacità amministrativa di alcuni di questi comuni e alla complessità del funzionamento dello strumento. Sono stati riscontrati anche casi in cui le leggi sono state sottoposte ad un giudizio legale o abrogate e vi sono progetti che non erano ancora stati realizzati per mancanza di interesse da parte tanto di attori pubblici quanto privati" (*ibidem*).

Forse un'inversione dei termini della riflessione chiarisce meglio le ragioni della scarsa 'operatività dello strumento' dovuta alla 'mancanza di interesse': data la complessità della loro regolamentazione e applicazione, le leggi specifiche per le Ouc sono limitate alle città dove sono presenti reti di interessi con capacità finanziaria, tecnica e legale in grado di garantire gli stanziamenti adeguati allo scopo; tali condizioni non sussistono nelle piccole città e in molte di medie dimensioni. D'altra parte, a prescindere dalla scarsa capacità amministrativa di attuare o meno la complessità operativa dello strumento, la sua inclusione nel piano direttore partecipato costituisce una 'riserva legale', cioè ne consente il ricorso al momento opportuno.

Dall'alto:

Fig. 3. Favelas nell'area dell'operazione urbana convenzionata Água Espraiada prima dei lavori (fonte: <https://engvagnerlandi.com/2012/07/09/operacao-urbana-agua-espraiada-desapropriacao-e-habitacao-popular/>);

Fig. 4. Vista dell'area dell'operazione urbana convenzionata Água Espraiada dopo i lavori (foto di Mariordo, Wikimedia Commons);

Fig. 5. Opere per le Olimpiadi 2016 e rimozione del Villaggio Olimpico di Barra a Tijuca (foto di Ricardo Moraes, Reuters);

Fig. 6. Quartiere Residencial da Ribeira, finanziato con il Programma Mia Casa, Mia Vita e costruito nell'area rurale di São Luís, capitale dello Stato del Maranhão (foto dell'autore).

Considerazioni conclusive.

Urbanistica, combinazione

interscalare di strutture e attori sociali

Sempre nel primo decennio di questo secolo, le controversie urbane tra Zeis e Ouc sono state influenzate da nuovi cambiamenti nelle politiche economiche nazionali, che riflettono la crisi finanziaria del 2008, portando all'adozione di misure che hanno tolto al Ministero delle città il coordinamento in autonomia delle politiche abitative. Sulla base del ruolo strategico del settore dell'edilizia civile per l'economia nazionale,⁵ le misure hanno compromesso il Piano nazionale per l'edilizia di interesse sociale (*Plano nacional de habitação de interesse social*, Pnhis), elaborato in modo partecipativo e su base regionale per rispondere alle diverse realtà del Paese, cercando di soddisfare le richieste sia popolari sia imprenditoriali. Questo equilibrio sociale è stato rotto con "l'ampliamento/potenziamento degli investimenti" del Programma di accelerazione della crescita (*Programa de aceleração do crescimento*, Pac), in corso da gennaio 2007, e con l'istituzione del Programma Mia casa, Mia vita (*Programa Minha Casa, Minha Vida*, Pmcmmv) a gennaio 2009, che "ha fatto leva sull'edilizia civile in Brasile, sfatando molte incertezze e aumentando la fiducia degli investitori nel settore" (Oliveira and Vargas 2021: 15). Gestiti dal Ministero dell'economia, a dispetto dei già depotenziati Ministero delle città e Consiglio nazionale delle città, i due programmi hanno riconfigurato i principali assi di sviluppo nazionale, che hanno le città come *luogo* privilegiato, rafforzando le relazioni degli attori dei mercati fondiari e immobiliari con lo Stato (Arantes and Fix 2009).

Successivamente, con la realizzazione di eventi sportivi mondiali nelle principali capitali brasiliane, Pac e Pmcmmv iniziano a funzionare come "promotori delle trasformazioni delle operazioni infrastrutturali o acceleratori di interventi e progetti da anni nei casseti in attesa di essere realizzati" (Mareggi 2009: 1003): con i Mondiali di calcio 2014 e le Olimpiadi 2016, approvati rispettivamente dalla Fifa e dal Cio nel 2007, le dinamiche di segregazione socio-spaziale prodotte dalle Ouc sono state incorporate in progetti finanziati dallo stesso governo federale, intensificando ed ampliando i conflitti fondiari nelle città brasiliane attraverso le politiche urbane promosse dagli stati (Relatora vê remoção forçada 2011).

A differenza delle ristrutturazioni urbane legate agli eventi sportivi mondiali e limitate alle grandi capitali nazionali e regionali, il Pac

e il Pmcmmv sono diffusi in tutto il Paese e si estendono a migliaia di comuni di diverse dimensioni. Offrendo ai municipi finanziamenti a fondo perduto per la produzione di alloggi di edilizia economica e popolare in base al deficit abitativo locale, il *Programa Minha Casa, Minha Vida* si basa sul paradosso che, per poter essere attuato, nega ciò che pretende di essere: la rimozione degli insediamenti popolari 'irregolari' diventa uno degli unici mezzi per ottenere terreni per costruire alloggi 'a parole' destinati alle persone a cui erano stati tolti! (Fig. 5).

Il programma è stato anche responsabile della riconfigurazione dell'idea di Zeis, che finalmente si è cominciato a realizzare: considerando che i terreni a basso costo necessari per garantire utili immobiliari sono localizzati nelle aree periurbane e rurali prive di urbanizzazione, la realizzazione delle residenze diventa sinonimo di "vivere lontano" (Biderman 2019), isolando i più poveri e aggravando la frammentazione della città in una nuova "precariopoli statale" (Hidalgo et al. 2007).

L'uso di terreni non urbanizzati per l'attuazione del Pmcmmv offre una situazione limite a São Luís, capitale del Maranhão, nell'Amazzonia orientale brasiliana, lo Stato più povero del Paese, dove il prezzo dei terreni nel contesto urbano ha portato alla creazione, in villaggi privi di infrastrutture e servizi pubblici, di cinque Zeis per ottenere fondi pubblici e costruire migliaia di unità abitative (Fig. 6). La deregolamentazione delle norme urbanistiche, ricorrente negli Ouc e nella Zeis post-Pmcmmv, è iniziata nel 1999 con la revisione della Legge n. 6.766/1979 che regolava le lottizzazioni nel Paese, sospendendo l'obbligo di una quota minima per le "aree destinate alla circolazione, alla realizzazione di attrezzature urbane e comunitarie, nonché a spazi aperti di uso pubblico" nei nuovi insediamenti. Con la Legge n. 9.785/1999, si elimina la quota del 35% della superficie territoriale di uso comune, che fino ad allora era stata soggetta a riduzione solo negli insediamenti industriali con lotti superiori a 15.000 mq. Da quel momento, i "comuni possono richiedere, per legge, la percentuale che desiderano, così come determinare le superfici minime e massime dei lotti e i coefficienti massimi di utilizzo" (Novaes 2005). Un secondo cambiamento nella legislazione federale, più ampio e radicale, approvato nel 2017, è avvenuto rispetto alla Legge n. 11.977/2009 che ha istituito il Pmcmmv, che è attualmente il quadro normativo nazionale che indirizza i programmi di regolazione fondiaria di tutte

le autorità federali. Rendendo più flessibili i processi di parcellizzazione e di regolazione fondiaria urbana e rurale, la Legge n. 13.465/2017, nota come Legge REURB (abbreviazione di regolazione urbana) (Bani 2023), si trova ad affrontare numerose Azioni dirette di incostituzionalità, ADI (Ministério Público Federal 2018) a causa dei suoi passi indietro nella difesa dei diritti sociali sanciti dalla Costituzione federale e presenti nella legislazione precedente. Applicando un riconoscimento delle proprietà fondiarie in modo generalizzato, senza la necessità di maggiori investimenti pubblici per la qualificazione urbana, la nuova legge "può essere riassunta in due espressioni: sburocratizzazione delle procedure e ampia titolarità per la proprietà individuale" (Ribeiro 2021: 220). Se si escludono i diritti sociali presenti nella legge Pmcmmv (Presidência da República do Brasil - Casa Civil 2009), la nuova legislazione stabilisce un quadro giuridico sufficientemente flessibile rispetto alle peculiarità locali, favorevole ai diversi interessi economici e in grado di aggirare la rigidità giuridica dello Statuto della città. Allo stesso tempo, delegando ai comuni i poderosi processi di regolazione fondiaria, lascia spazio al 'fisiologismo' dei politici locali e risolve il nodo fondiario del Paese: l'informalità generalizzata della proprietà fondiaria nelle città brasiliane che ostacola la libera azione del mercato. Il quadro dei cambiamenti si allarga con la ristrutturazione del Pmcmmv, ora Casa verde oro (*Casa Verde Amarelo*), che lega la regolazione dei terreni con i mercati immobiliari e finanziari, contribuendo ad allargare gli investimenti privati nelle aree a basso reddito che, con le loro abitazioni regolamentate, saranno in grado di accedere a finanziamenti pubblici e privati (Guerreiro 2020). E così, rendendo il piano direttore sempre meno "lo strumento di riferimento della politica urbana comunale", le attuali leggi federali si adeguano agli interessi locali e globali per la produzione dello spazio urbano, "costituitivamente frammentato e instabile" (Mareggi 2009: 1007). ■

Traduzione di M. Mareggi

Note

1 Il piano direttore è obbligatorio per le città: i) con più di 20.000 abitanti; ii) parte integrante di regioni metropolitane e agglomerazioni urbane; iii) nel caso in cui l'autorità comunale intenda utilizzare gli strumenti previsti dal paragrafo 4 dell'articolo 182 della Costituzione federale; iv) in aree di particolare interesse turistico; v) nell'area di influenza di imprese o attività con impatto ambientale significativo a livello regionale o

nazionale (Presidência da República do Brasil - Casa Civil 2001: art. 41).

2 Dopo 21 anni di governi militari e di sospensione dei diritti politici e civili, il Brasile ha iniziato un processo di ritorno alla democrazia con elezioni indirette per la presidenza della Repubblica nel 1985, preceduta da elezioni dirette negli stati nel 1982 e la realizzazione dell'Assemblea costituente che ha approvato la nuova carta costituzionale del Paese nel 1988.

3 Per garantire la gestione democratica della città devono essere utilizzati, tra gli altri, i seguenti strumenti: i) organi collegiali di politica urbana, a livello nazionale, statale e municipale; ii) dibattiti, udienze e consultazioni pubbliche; iii) conferenze sulle questioni urbane, a livello nazionale, statale e municipale; iv) iniziative popolari di disegni di legge e piani, programmi e progetti di sviluppo urbano (Presidência da República do Brasil - Casa Civil 2001: art. 43).

4 IV. Istituti fiscali e finanziari: a) imposta sulla proprietà immobiliare e sui terreni urbani (*imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana*, IPTU), b) contributo di miglioria, c) incentivi e benefici fiscali e finanziari; V. Istituti giuridici e politici: a) esproprio, b) servitù amministrative, c) limitazioni amministrative, d) tutela degli edifici e degli arredi urbani, e) istituzione delle aree protette, f) istituzione delle zone speciali di interesse sociale, g) concessione del diritto reale d'uso, h) concessione d'uso speciale a fini abitativi, i) lottizzazione, costruzione o uso obbligatori, j) usucapione speciale di immobili urbani, l) diritto di superficie, m) diritto di prelazione, n) concessione onerosa del diritto di costruire e del cambio di destinazione d'uso, o) trasferimento del diritto di costruire, p) operazione urbana convenzionata, q) regolamentazione fondiaria, r) assistenza tecnica e giuridica gratuita per le comunità e i gruppi sociali svantaggiati; s) referendum popolare e plebiscito (Presidência da República do Brasil - Casa Civil 2001).

5 Lo stimolo del governo a promuovere l'edilizia civile è dovuto principalmente all'importanza che il settore riveste nell'economia brasiliana, muovendo una complessa catena di produzione e fornendo le infrastrutture necessarie allo sviluppo di una comunità (Souza *et al.* 2015). Questo perché, oltre a rappresentare una parte significativa del prodotto interno lordo del Paese, l'edilizia civile è considerata uno dei settori chiave per la crescita economica per il suo contributo alle entrate fiscali e alla creazione di lavoro e reddito (Oliveira and Vargas 2021: 10).

Riferimenti

Arantes P. F., Fix M. (2009), "Pacote habitacional de Lula é a privatização da política urbana", *Correio da Cidadania*, 28 luglio [http://www.correiodacidade.com.br/politica/3560-29-07-2009-pacote-habitacional-de-lula-e-a-privatizacao-da-politica-urbana].

Bani E. (2023, forthcoming), *A atual política de regularização fundiária do Brasil*, tesi di dottorato, Universidade Federal do Maranhão.

Baumgartner F., Jones B. (2009), *Agendas and Instability in American Politics*, University of Chicago Press, Chicago.

Biderman C. (ed.) (2019), *Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas*, Instituto Escolhas/CEPESP/FGV [https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expansao_C3%A3o-da-s_Regiao_C3%B5s-Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf].

Brasil A. B. (2014), "Plano ou Projeto? As ZEIS de Fortaleza no contexto do planejamento estratégico", *III ENANPARQ*, São Paulo [http://www.anparq.org.br/dvd-enanparq-3/htm/Artigos/SC/ORAL/SC-HDC-071_BRASIL.pdf].

Capella A. C. (2018), *Formulação de Políticas*, Enap, Brasília.

Denaldi R. (ed.) (2015), "Parcelamento, Edificação Ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: Regulamentação e Aplicação", *Série Pensando o Direito*, no. 56, Ministério da Justiça, Secretaria de Assuntos Legislativos, Brasília [http://pensando.mj.gov.br/wp-content/uploads/2015/11/PoD_56_web1.pdf].

Ferreira P. E. B. (2019), "Operação Urbana Consorciada Água Espraiada: um novo discurso sobre remoções", *Oculum Ensaios*, vol. 16, no. 2, p. 277-290 [https://www.redalyc.org/journal/3517/351760257006/html/].

Fix M. (2001), *Parceiros da exclusão: duas histórias da construção de uma "nova cidade" em São Paulo: Farias Lima e Água Espraiada*, Boitempo, San Paolo.

Guerreiro I. A. (2020), "Casa Verde e Amarela, securitização e saídas da crise: no milagre da multiplicação, o direito ao endividamento", *Passa a palavra*, 31 agosto [https://passapalavra.info/2020/08/134088/#_ftn18].

Hidalgo R., Zunino H., Alvarez L. (2007), "El Emplazamiento Periférico de la Vivienda Social en el Área Metropolitana de Santiago de Chile: Consecuencias socio espaciales y sugerencias para modificar los criterios actuales de localización", *X Coloquio Internacional de Geocrítica, Los problemas del mundo actual. Soluciones y alternativas desde la Geografía y las Ciencias Sociales*, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 28 maggio-1 giugno [http://www.ub.edu/geocrit/9porto/hidalgo.html].

Kingdon J. (2003), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Longman, New York.

Lago L. C. R. B. (2004), "Os Instrumentos da reforma urbana e o ideal de cidadania: as contradições em curso", *Estudos Urbanos e Regionais*, vol. 6, no. 2, p. 27-34.

Mareggi M. (2009), "Come sono cambiati gli attori sociali", in F. D. Moccia (a cura di), *I valori in urbanistica fra etica e estetica*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, p. 999-1008.

Maricato E., Ferreira J. (2002), "Operação Urbana Consorciada: diversificação urbanística participativa ou aprofundamento da desigualdade?", in L. Osório (ed.), *Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileira*, Sérgio Antonio Fabris Editor, Porto Alegre, p. 215-250.

Mattos F. C. (2017), *ZEIS de papel: a especificidade da Zeis de Vazio em Fortaleza/CE e seus entraves como instrumento de democratização do acesso à terra urbana*, Dissertazione di mestrado, FAUUSP, Sao Paolo.

Melo C. A. F. (2009), "A crise política de 2005: Causas estruturais e conjunturais que a explicam", *Inspere Working Paper WPE*, no. 177 [https://www.insper.edu.br/wp-content/uploads/2018/09/2009_wpe177.pdf].

Ministério do Desenvolvimento Regional (2022), *Guia para elaboração e revisão dos Planos Diretores*, Ministério do Desenvolvimento Regional, Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano, Instituto Pólis, Brasília [https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores].

Ministério Público Federal - Procuradoria-Geral da República (2018), *Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.883-DF* [www.mpf.mp.br/pgp/documentos/ADIO05883lei13465regularizacaoafundiariaurbana.pdf].

Moraes D. A. (2020), "Revisitando as Zonas Especiais de Interesse Social no Recife: Limites e Contradições para a Gestão e Regulação de Favelas", *Oculum Ensaios, Campinas*, no. 17, p. 1-18 [https://seer.sis.puc-campinas.edu.br/oculum/article/view/4552].

Novaes A. C. (2005), "Lei n. 6.766/89, Parcelamento do solo no registro imobiliário", *DireitoNet*, 3 giugno [https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/2075/Lei-No-6766-79-Parcelamento-do-solo-urbano-no-registro-imobiliario#:~:text=A%20partir%20de%201%C2%BA%20de,os%20coeficientes%20m%C3%A1ximos%20de%20aproveitamento].

Oliveira E. F., Moraes D., Miranda L. I. B. (2019), *As condições institucionais das ZEIS nas Metrôpoles e Capitais Regionais Brasileiras*, Anais do ENANPUR, Natal, 27-31 maggio.

Oliveira M. E. G., Vargas J. (2021) "Crise Econômico-Financeira Mundial de 2008: Contexto e Efeitos sobre o Setor da Construção Civil no Brasil (2003/2011)", VIII Encontro de Economia do Espírito Santo, *Pós-pandemia e desenvolvimento*, 10-11 novembre [https://doi.org/10.21203/2021.1135e46b-b06491878889200058ee-segundo_arquivo.pdf].

Polis (2005), *Plano Diretor: participar é um direito!*, Ministério das Cidades, Ministério Público no Estado de São Paulo, Instituto Pólis, San Paolo [https://lauromuller.sc.gov.br/uploads/2021/12/1825906_Cartilha_Plano_Diretor_Participar_e_um_Direito.pdf].

Presidência da República do Brasil - Casa Civil (2001), *Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*, Legge n. 10.257.

Presidência da República do Brasil - Casa Civil (2004), "Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências", Decreto n. 5.031, 2 aprile, *Cartilha Conselho das Cidades. Direitos Humanos*, Ministério Público do Paraná, s/n [https://direito.mppr.mp.br/arquivos/File/cartilha-conselho-das-cidades.pdf].

Presidência da República do Brasil - Casa Civil (2009), *Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida - PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei no 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nos 4.380, de 21 de agosto de 1964,*

6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória no 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências, Legge n. 11.977 [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm].

Relatora vê remoção forçada para Copa e PAC (2011), Moradia é um Direito Humano, 5 aprile [http://www.direitoamoradia.fau.usp.br/?p=4324&lang=pt].

Ribeiro T. F. (2021), *Dominância Financeira, Regulação Legal e Espaço Urbano [recurso eletrônico]: o caso da regularização fundiária no Brasil*, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles, Rio de Janeiro.

Rolnik R. (2007), "Depoimento ao autor, São Paulo, 29 abril", in F. L. Burnett (2009), *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*, Tesi di dottorato, Universidade Federal do Maranhão.

Santos Junior O. A., Montandon D. T. (eds.) (2011), *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*, Letra Capital e Observatório das Cidades (IPPUR/UFRJ), Rio de Janeiro [https://observatoriodasmetrôpoles.net.br/arquivos/biblioteca/abook_file/plano_diretor.pdf].

Schvasberg B. (2007), "Depoimento ao autor, São Paulo, 10 julho", in F. L. Burnett (2009), *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*, Tesi di dottorato, Universidade Federal do Maranhão.

Sempla-PMSP (1985), *Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985-2000*, PMSP, SEMPLA, San Paolo.

Siqueira M. (2022), "Como surgem as operações urbanas consorciadas? Estabilidade e mudança na política urbana brasileira", *ArqUrb*, no. 33, p. 4-16 [https://revistaarqurb.com.br/arqurb/article/download/529/469/1604].

Siqueira M. T. (2014), "Entre o fundamental e o contingente: dimensões da gentrificação contemporânea nas operações urbanas em São Paulo", *Cadernos Metrôpole*, vol. 16, no. 32, p. 391-415.

Siqueira M. T., Schleider C. S. L. (2022), "Mapeando grandes projetos urbanos: levantamento de operações urbanas nos municípios brasileiros", *Cadernos Metrôpole*, vol. 24, no. 54, p. 477-500 [https://www.scielo.br/j/cm/a/fZSkvQx9LfKHq85knmJYLjg/].

Souza B. A., Oliveira C. A. C., Santana J. C. O., Viana Neto L. A. C., Santos D. G. (2015), "Análise dos indicadores PIB Nacional e PIB da Indústria da Construção Civil", *Revista de Desenvolvimento Econômico*, Salvador, vol. 17, no. 31, p. 140-150 [https://revistas.unifacs.br/index.php/rde/article/view/3480].

Stroher L. E. M. (2017), "Operações urbanas consorciadas com CEPAC: uma face da constituição do complexo imobiliário-financeiro no Brasil?", *Cadernos Metrôpole*, vol. 19, no. 39, p. 455-477.

Urbani P. (2007), *Territori e poteri emergenti*, Giappichelli, Torino.

UNA FINESTRA SU...

EVOLUZIONE DELLA PIANIFICAZIONE URBANISTICA IN BRASILE

Una città pianificata. Piani storici e recenti per San Paolo del Brasile

Marco Mareggi

Capitale economica del Brasile, San Paolo è città cosmopolita e "pioniera della globalizzazione" (Lores 2006). Nel 2018 conta 12,3 milioni di abitanti e raggiunge i 21,6 milioni nella regione metropolitana formata da 38 comuni (IBGE 2021).

La città, che non ha affaccio sull'oceano né bacini minerari, è posta su un altipiano con una grande stabilità tettonica a circa 750 metri sul livello del mare. Si è sviluppata attorno al fiume Tietê, che scorre in direzione est-ovest verso l'interno del paese, e i suoi due affluenti da sud, i fiumi Pinheiros e Tamanduateí.

Fondato nel 1554 dai gesuiti, di cui rimangono rade tracce materiali nel distretto centrale del Sé, San Paolo è rimasta per oltre tre secoli un piccolo centro – nel 1822 contava 7.000 abitanti – che si è progressivamente espanso grazie alle piantagioni di caffè e alla ricca presenza di acque sorgenti. Così la città in 100 anni è passata da 239.820 abitanti nel 1900 a 11.244.369 nel 2010, e ha continuato a crescere, diventando già negli anni '50 del '900 più grande e popolosa di Rio de Janeiro, la capitale federale, e tra le più grandi metropoli dell'America Latina assieme a Città del Mexico. Tale crescita esponenziale (Töpfer 2013) nel '900 può essere scandita in tre principali tappe dell'economia che riguardano: la città dei baroni del caffè dal tardo '800 agli anni '30 del '900, la metropoli periferica dell'industria fordista per la produzione di automobili dagli anni '40 agli anni '70 e la megalopoli terziaria, con una consistente componente finanziaria, a partire dagli anni '80 del '900 (Cusce Nobre et al. 2021).

Il veloce processo di inurbamento ha determinato una città multiforme, congestionata e inevitabilmente conflittuale. L'insediamento si presenta sotto una molteplicità di forme dell'urbanizzazione – dal distretto di grattacieli, alla distesa di case basse sino alle *favelas* – e dell'architettura – dall'autocostruzione a larga scala a importanti architetture di grandi progettisti, si veda il Copan di O.

Niemeyer nel centro cittadino o il Museo d'arte di Lina Bo Bardi lungo l'*avenida Paulista*. Così come è una mescolanza sociale che talvolta affianca nello spazio urbano le classi sociali in forte contraddizione, talaltra le allontana, dando luogo a forme spinte di segregazione socio-spaziale tra la città dei ricchi e la città dei poveri. A fianco di tali contrasti sociali evidenti e continuamente raccontati, dal terzo millennio si è venuta formando una consistente classe media, grazie a politiche federali mirate (Báez et al. 2015). Ciò ha articolato la dicotomia ricchi-poveri e superato le letture pre-giudiziali con cui, con ricorrenza e facile semplificazione, è stata restituita la città e l'intero paese raccontato per estremi, allargando invece l'attenzione verso la medietà, sia in termini sociali (la classe media) (Neri 2008) sia in termini urbanistici e architettonici (l'ordinarietà dei luoghi) (Dal Co 2015; Mareggi 2016).

Di seguito, questa complessa realtà metropolitana non viene restituita attraverso un racconto del territorio o dei caratteri sociali ed economici, ma attraverso i piani urbanistici che l'hanno pensata e definita. Nella prima parte si sintetizzano i più significativi strumenti redatti nel corso del XX secolo cercando di sottolineare gli aspetti salienti del disegno dell'insediamento urbano che delineano per supportare e spronare la crescita. La seconda parte, invece, si sofferma e restituisce la struttura e gli elementi di continuità e innovazione del piano urbanistico in attuazione, il *Plano Diretor Estratégico* (PDE) 2014. Questo è disegnato secondo le indicazioni federali definite attraverso lo Statuto della città (Legge federale n. 10.257/2001), che regola l'uso della proprietà urbana e rende obbligatori i piani direttori municipali per le città sopra i 20.000 abitanti e lo Statuto delle metropoli (Legge federale n. 13.089/2015) che stabilisce le linee guida per la pianificazione, gestione ed esecuzione di funzioni pubbliche di interesse comune nelle aree metropolitane e nelle aree urbane stabilite dagli stati.

I piani urbanistici supportano la crescita nel XX secolo

Tutto il '900 segna una forte crescita della città (Somek and Campos 2002) che nel 1930, vede gli ingegneri Ulhôa Cintra e Francisco Prestes Maia (1930) – che fu poi sindaco dal 1938 al 1945 – disegnare il *Plano de Avenidas*. Il piano presenta due scale di intervento convergenti, una volta a disegnare l'assetto urbano e l'altra la sua architettura. Il primo riguarda il sistema delle strade, per il quale si propone un modello radiocentrico, con un doppio anello di strade centrali da cui si dipartono un sistema di boulevard radiali, determinando un disegno di città illimitata. Il piano decreta il valore strategico delle infrastrutture della mobilità e sceglie l'opzione del trasporto su gomma, collettivo e individuale, come fattore di strutturazione della città ma anche come fattore economico, in favore dell'automobile, per incrementare l'industrializzazione brasiliana. Alla scala dell'architettura, il piano mostra le sue intenzioni sin dalla copertina, illustrata con una sezione stradale, di scuola francese, che rappresenta un boulevard con 4 corsie per senso di marcia, limitato da filari alberati, ampi marciapiedi, sottoservizi e una galleria per il trasporto su ferro, centrale alla sezione viaria; l'apparato della mobilità è affiancato da edifici monumentali di 14 piani, i cui ultimi 5 piani retrocedono rispetto al filo strada per accrescere l'apporto luminoso al piano strada. Sono così chiare le previsioni dello strumento urbanistico di controllare la concentrazione di grattacieli lungo le strade principali previste dal piano (le arterie di primo livello) e legare l'alta densità edilizia ai servizi di mobilità, sin dal primo sviluppo intenso della città. Vedremo in seguito che rimarrà un'indicazione ricorrente auspicata dagli stru-

menti urbanistici e in larga parte disattesa. San Paolo così, dall'origine della sua espansione, si espande verso l'esterno e cresce verso l'alto.

Inoltre, poiché l'industrializzazione spinta porta le classi lavoratrici a concentrarsi nella città, il tema della residenza entra nell'agenda del piano. Se fino agli anni '30 questo era stato oggetto di investimenti privati, ora in modo consistente porta i nuovi abitanti a vivere in alloggi inadeguati, sovrappopolati e in *favelas*. Così il Piano Maia assume l'edilizia residenziale sociale e i servizi scolastici come questioni centrali, che realizza a ridosso del centro e lungo le *avenues*. Ma la città monocentrica non regge l'espansione in orizzontale, così come la rete di servizi non è sufficiente. L'esito che emerge è una crescita incontrollata delle periferie, anche con edifici alti, pur dove non previsti (Anelli 2014).

Nel 1950 la città ha raggiunto i 2,2 milioni di abitanti e Robert Moses (1950), urbanista newyorkese, attraverso la Rockefeller's International Basic Economy Corporation, disegna per la città il *Plano de Melhoramentos Públicos para a Cidade*. La pianificazione ribadisce la centralità del progetto del sistema della mobilità stradale che si estende al sistema autostradale statale. Questo piano propone una città senza limiti, aldilà del Piano Maia, a scala regionale e oltre, senza abbandonarne il carattere monocentrico. Viene introdotto un nuovo disegno di strade, con un consistente ribassamento della sede viaria e sezioni complessivamente molto ampie e larghi spazi a verde ai lati, anche praticabili, le *parkway*. Si tratta di un nuovo sistema di strade veloci, le *expressway*, da utilizzare sulle rive dei tre fiumi urbani Tietê, Pinheiros e Tamanduateí.

Pochi anni dopo, nel 1958, una ricerca condotta dal francese François Lebreton mette in

discussione il modello monocentrico dominante e propone la valorizzazione dei centri esistenti per dar vita ad una rete policentrica. Ma la proposta rimane lettera morta. Dal 1964 in Brasile iniziano gli anni della dittatura militare che portano ad una centralizzazione delle politiche urbanistiche, con la promozione di politiche nazionali, e del *social housing*, con l'istituzione degli enti per l'edilizia sociale pubblica e la pianificazione, precisamente il *Banco Nacional de Habitação* (BNH) e *Serviço Federal de Habitação e Urbanismo* (SERFHAU).

Nel 1968, la città raggiunge circa 5 milioni di abitanti. Un'equipe multidisciplinare brasiliana e internazionale disegna il nuovo strumento urbanistico (Cidade de São Paulo 1968). Il *Plano Urbanístico Básico* (PUB), fa propria e propone una città policentrica, connessa da una rete di trasporto pubblico e superstrade, che rompe il modello mono e radiocentrico. Si tratta di un sistema che affianca al trasporto pubblico di massa su gomma la previsione di 400 km di metro e treni pendolari suburbani. Lungo le linee del trasporto pubblico viene favorito l'incremento della densità edilizia, configurando 'corridoi di attività multiple' (residenza, uffici, servizi sociali, educativi e religiosi), così come presso le stazioni. In questo piano, nell'apparato descrittivo e pubblicistico, è uno schema astratto che descrive queste interrelazioni funzionali e distributive lungo l'asse viario. Il sistema delle superstrade multidirezionali racchiudono invece le aree ambientali, come promosse da Colin Buchanam e Doxiadis. La dotazione di servizi di massa, che le necessità e il piano impongono, propone un'interessante sfida per l'architettura che viene colta da molti progettisti.

Solo nel 1972 lo strumento strategico PUB



Figg. 1-2. Da sinistra: le colline di grattacieli, oltre il grande bacino della diga di Guarapiranga; l'auditorio, ultimo edificio inaugurato nel 2005, del parco Ibirapuera, opera di O. Niemeyer (foto dell'autore).

vede approvata la relativa Legge di zonizzazione, a cui fanno seguito: la realizzazione del sistema di superstrade e una ridotta rete metropolitana su ferro; scarsi interventi di densificazione edilizia lungo le linee del trasporto pubblico; alcuni centri suburbani, ad esempio Itaquera, lungo la linea metropolitana in area rurale, con una buona integrazione tra social housing e politiche di decentramento. Inoltre, il piano stimola una verticalizzazione diffusa in tutta la città (Anelli 2014).

Dagli anni '70 si innesca una crisi economica ed alcuni effetti recessivi che sino agli anni '90 porteranno alla crescita consistente anche della città informale e povera, che invade le rive dei serbatoi di acqua potabile nel sud, i versanti e le aree instabili di montagna, le aree forestali e le sponde dei fiumi, anche in ragione dei limitati investimenti pubblici. Si tratta di aree ad alta densità residenziale, le *favelas*, per le quali dal 1989 il primo governo federale di sinistra promosse politiche per l'housing sociale attraverso forme cooperative.

Tra 1996 e 2000 forte è la crescita centrifuga, verso la periferia e altre città dell'area metropolitana, con una conseguente riduzione della popolazione nelle aree centrali di San Paolo. Nel frattempo la città nel 2000 ha superato i 10 milioni di abitanti e l'area metropolitana ha quasi raggiunto i 18 milioni.

Così, nel corso di meno di un secolo la città si ridisegna passando da una città concentrica, radiale e verticale (*Plano de Avenidas*, 1930), che si allarga a scala regionale (*Plano de Melhoramentos Públicos para a Cidade*, 1950), a una metropoli policentrica che invita ad un addensamento edilizio e funzionale lungo le linee del trasporto pubblico, poco riuscito, con isole residenziali tra gli assi infrastrutturali e una diffusa verticalizzazione edilizia (*Plano Urbanístico Básico*, 1968).

Elementi di continuità e innovazione del Piano direttore strategico 2014

Con il nuovo millennio il Brasile torna a crescere economicamente, ma rimangono gravi i disagi sociali. Grazie anche alla detassazione dell'automobile, a una coda di tenuta del mercato immobiliare e a robuste politiche di sostegno al *social housing* (programma *Minha casa Minha vida* avviato nel 2009) che stimola la costruzione di edilizia residenziale sociale in aree disponibili, spesso oltre i margini dell'urbanizzato, lontane dai luoghi di lavoro, dai servizi e dalle infrastrutture (Santo Amore, Zanin Shimbo, and Cruz Rufino 2015), la crisi finanziaria mondiale del 2008 si fa sentire in ritardo, solo a partire dal 2015 in modo evidente.

Proprio negli stessi anni, la repubblica federale istituisce un Ministero della città (2003, che nel 2019 muta e confluisce nel Ministero dello sviluppo regionale) e approva lo Statuto delle città (2001) che introduce il piano direttore; opzione che la città di San Paolo mette in campo nell'immediato 2002. Con il 2013 ne avvia la revisione e, ancora una volta, il tema della mobilità è al centro del dibattito e molte questioni in gioco sembrano rilanciare indicazioni contenute nei principali piani sopra presentati, tra cui la centralità del trasporto pubblico che definisce una fascia privilegiata del rinnovamento urbano ad alta densità.

Il nuovo *Plano Diretor Estratégico* (PDE), 2014 (Cidade de São Paulo 2014) è stato redatto, approvato ed ha visto una prima attuazione da parte del governo di sinistra del sindaco Fernando Haddad (2013-2016), del Partito dei lavoratori. Successivamente, dallo schieramento opposto, i sindaci neo liberali João Dóris e Bruno Covas (2017-2020), del Partito socialdemocratico, e il sindaco Ricardo Nunes (dal 2021) del Movimento

democratico brasiliano l'hanno implementato con mutate priorità nell'agenda politica. *Forma e contenuti*. Il piano presenta diversi aspetti di interesse che riguardano sia i contenuti messi in campo – di seguito presentati rispetto ai principali elementi di continuità e innovazione – sia il confezionamento del prodotto. Questo è composto dal documento strategico (2014), dalla legge di zonizzazione (solitamente in Brasile approvata successivamente, "Legge di parcellizzazione, uso e occupazione del suolo", 2015) e dal regolamento edilizio (2016). Il documento strategico e il documento normativo sono stati prodotti anche in forma illustrata. Si tratta pertanto di documenti con una forma comunicativa verbo-visiva inedita nel contesto sudamericano (e non solo), che si inscrivono in un quadro di strumenti urbanistici che offrono ai tecnici e alla cittadinanza strategie e regole in forme non solo di articolato normativo tradizionale, ma anche rappresentate negli elementi essenziali per favorire l'interazione e la comprensione dello strumento tecnico stesso.

Si tratta così di una forma ad alto tasso comunicativo che restituisce innanzitutto i meccanismi per la realizzazione delle dieci strategie del piano, enunciate attraverso titoli-slogan: 1. "Distribuire la rendita derivata dalla produzione della città"; 2. Attuare politiche abitative per chi ne ha bisogno"; 3. "Migliorare la mobilità urbana"; 4. "Qualificare la vita urbana nei quartieri"; 5. "Orientare la crescita della città vicino al trasporto pubblico"; 6. "Riorganizzare le dinamiche metropolitane"; 7. "Favorire lo sviluppo economico della città"; 8. "Integrare l'agenda ambientale nello sviluppo della città"; 9. "Preservare il patrimonio e valorizzare le iniziative culturali"; 10. "Rafforzare la partecipazione popolare alle decisioni sulla città".



Figg. 3-4. Da sinistra: gli edifici del centro modernista affacciati sul viadotto do Chá e Praça do Patriarca; i grattacieli contemporanei dell'avenida Paulista (foto dell'autore).

Queste delineano indirizzi progettuali per il piano che, in primo luogo, tornano su un tema principe dell'urbanistica quale la redistribuzione della rendita fondiaria, che si configura primariamente in termini di produzione di edilizia sociale diffusa nel territorio in ogni intervento di nuova costruzione e di rigenerazione dell'esistente; a cui si accompagnano finanziamenti per le dotazioni di servizi sociali, educativi e culturali ma anche spazi pubblici, verde, mobilità e trasporto pubblico. Al fine di render conto quanto le strategie trovino concretezza nell'apparato normativo, a titolo di esempio, si segnala che per tutti gli interventi superiori ai 20.000 mq il piano definisce una "quota di solidarietà" che attribuisce il 10% della superficie costruita per la produzione di alloggi di interesse sociale o l'acquisizione di terreni, facilitando così l'assegnazione/acquisto di una casa per coloro che non ne dispongono.

In secondo luogo il piano, ancora una volta, considera la mobilità come motore generativo ed efficace della riorganizzazione urbana. Questa va migliorata nelle sue diverse forme (sono presi in considerazione anche le vie d'acqua e gli eliporti, nella città con il maggior numero di spostamenti di questo tipo) e attorno al trasporto pubblico si concentra lo sviluppo, secondo le indicazioni del *transit oriented development* che raccoglie le attività attrattive di popolazione in un areale facilmente raggiungibile a piedi dal trasporto pubblico, riprendendo l'esperienza analoga del piano urbanistico di Curitiba 1966 (Rabinovitch and Leitman 1996), già presente nel modello di "corridoio di attività multiple" del PUB 1968, seppur non implementato. In terzo luogo il PDE sostiene la vitalità sia economica sia urbana della città; la prima

con un ridisegno che orienti il ribilanciamento e la redistribuzione dei luoghi delle produzioni e del lavoro a scala metropolitana e la seconda che focalizzi l'attenzione sulla vita quotidiana nei quartieri in termini integrati per: facilitare la mobilità pubblica e ciclo-pedonale, favorire l'occhio sulla strada con il rinnovo dei piani terra e dei fronte strada, rianimare culturalmente i luoghi e riqualificare le aree inutilizzate e gli edifici dismessi o degradati.

Da ultimo, il piano indica gli strumenti per dar luogo a uno sviluppo urbano che rispetti e preservi l'ambiente naturale, con proposte per diverse scale d'intervento.

Temi. Sono diversi gli elementi che si sviluppano in continuità o rinnovando gli strumenti urbanistici.

Innanzitutto il PDE riprende il tema della mobilità che pone in termini di rete che riguarda primariamente il trasporto pubblico su gomma e su ferro (treni pendolari, metropolitana interrata e di superficie ma anche monorotaia ad alta capacità in sopraelevata), il sistema ciclabile e la pedonalità, a cui si aggiungono il sistema stradale, l'assetto della logistica, le vie d'acqua e le infrastrutture al suolo per le vie d'aria. Come accennato, lo sviluppo urbano orientato al trasporto sostenibile (TODS) è la strategia di pianificazione urbana adottata, che integra la pianificazione dell'uso del territorio con la mobilità urbana, per promuovere una città più compatta, connessa e coordinata. Se questa proposta non è originale per San Paolo, interessante è la scelta con cui viene disegnata nello spazio la rete della mobilità rispetto ai flussi potenziali relativa agli usi effettivi. Come sottolinea Anelli (2018) è un modello di mobilità policentrico, frutto di un'astrazione matematica, che

genera una sorta di *rizoma* lontano dalla geometria convenzionale e attorno al quale il piano disegna la mobilità della città.

La regolazione degli usi del suolo trova così nella mobilità una ragione organizzativa. Essa disegna infatti gli Assi strutturali della trasformazione urbana, che il piano propone come aree lineari (150-300 metri di ampiezza) e puntuali (raggio di 400-600 m) di rinnovamento urbano lungo le linee del trasporto pubblico a media e alta capacità. L'obiettivo è, da un lato, densificare le aree maggiormente servite dal trasporto pubblico e, dall'altro, ridurre l'uso dell'auto privata. Per gli interventi lungo questi assi il piano indica strumenti di regolazione e incentivi quali: le dimensioni del lotto minimo, la quota massima di terreno per unità abitativa, gli incentivi per gli usi misti, chiede una facciata 'attiva' e il divieto del muro continuo, una dimensione minima dell'affaccio edilizio su strada, la larghezza minima del marciapiede, la fruibilità pubblica degli spazi aperti in adiacenza e disincentiva i parcheggi.

La concentrazione edilizia lungo gli assi è garantita dal piano attraverso l'aumento degli indici di edificabilità che è pari a 4 volte la superficie del lotto in tali ambiti; mentre è considerata unitaria in tutto il territorio comunale, a differenza del piano di zonizzazione precedente (2004) che assegnava zone differenziate dell'indice inferiore, uguale o superiori a uno. Il potenziale costruttivo addizionale viene attribuito attraverso una concessione onerosa che va a generare il Fondo di sviluppo urbano (FUNDURB), con il quale la città redistribuisce la rendita a favore di: edilizia residenziale sociale, servizi sociali, unità di conservazione ambientale, spazi pubblici, piani di quartiere, aree verdi,



Figg. 5-6. Da sinistra: l'Avenida 23 de Maio, un parkway di attraversamento veloce del centro della città; il viadotto viario Luís Eduardo Magalhães, parte della superstrada nord-sud che attraversa San Paolo e, a fianco e sul fondo, in sopraelevata la monorotaia ad alta capacità in costruzione (foto dell'autore).

trasporto pubblico, ciclovie, marciapiedi e patrimonio culturale.

Come tradizione dell'urbanistica paulista, il piano non dimentica la qualità urbana e architettonica lungo gli Assi strutturanti della trasformazione urbana. Nell'articolato normativo indica una densificazione non solo edilizia ma anche funzionale, favorendo usi misti (abitazioni, servizi e commercio) e stimolando la creazione di spazi pubblici o ad uso pubblico, per i quali i concorsi professionali e per studenti diventano strumenti del piano.

È necessario porre un accenno anche ad una seconda modalità con cui il piano stimola la crescita urbana. Essa riguarda le valli fluviali del Tietê e del Pinheiros, zone dove l'urbanizzazione è consolidata ma sono presenti spazi vuoti o sottoutilizzati. Si tratta della Macro area di strutturazione metropolitana. Diversamente dagli Assi di strutturazione della trasformazione urbana, dove si interviene mediante concessioni onerose, nella Macro area di strutturazione metropolitana la ristrutturazione avviene principalmente attraverso l'attuazione di progetti urbani convenzionati e le risorse economiche relative agli interventi edilizi devono essere utilizzate nello stesso ambito di progetto e non in tutta la città.

Un ulteriore stratagemma spaziale individuato dal piano è il Corridoio tra zone. Questi interrompono le "zone esclusivamente residenziali" (Legge di zonizzazione del 1972), un ambito monofunzionale residenziale segregativo, che prevalentemente ha prodotto quartieri residenziali a bassa densità per le classi medio-alte in aree collocate lungo le principali infrastrutture della mobilità urbana. L'interruzione è realizzata attraverso la localizzazione di corridoi commerciali, che

l'amministrazione mantiene nel nuovo strumento urbanistico anche contro la protesta incisiva delle associazioni dei residenti, manifestata durante il processo di partecipazione per definire la zonizzazione stessa.

Anche per includere l'agenda ambientale nello strumento urbanistico vengono introdotte indicazioni a due scale, territoriale ed edilizia. Alla scala vasta il piano individua due macrozone, la prima relativa al territorio urbanizzato è la Macrozona di strutturazione e qualificazione urbana (sopra accennata), mentre la seconda è la Macrozona di protezione e recupero ambientale, che ingloba l'ambito rurale. Quest'ultima è posta ai limiti dell'urbanizzato, e occupa una vasta estensione del territorio a nord e soprattutto a sud della città costruita. L'obiettivo della macrozona è garantire l'approvvigionamento di riserve idriche in territori fragili per la loro geologia e di essere riserva di biodiversità. Nella Legge di zonizzazione questa macrozona è suddivisa in tre macroaree:

1. Zona speciale di conservazione, dove permane una parte della foresta atlantica ed è articolata in unità di conservazione;
2. Zona speciale di conservazione ambientale, che individua le aree che offrono servizi ambientali, come ad esempio i parchi lineari lungo i corsi d'acqua;
3. Zona speciale di conservazione e sviluppo sostenibile, riguardante aree di conservazione del paesaggio dove sono ammesse attività economiche compatibili con la conservazione del patrimonio.

Anche alla scala edilizia il PDE 2014 introduce la "quota ambientale", quale dispositivo strategico di progettazione alla scala del lotto, che indica sistemi di drenaggio e combatte le isole di calore, con coperture e facciate

verdi, aree a giardino con suolo naturale o substrato oltre i 40 cm, pavimentazioni semi-permeabili e riserve di ritenzione idrica. Anche gli aspetti occupazionali e la loro disposizione territoriale vengono assunti nel piano cercando di mutare la concentrazione dei luoghi di lavoro nell'area centrale e sud-ovest della conurbazione, verso una distribuzione bilanciata delle opportunità lavorative. L'incremento degli insediamenti produttivi viene indirizzato lungo gli assi serviti dal trasporto pubblico già densamente popolati. Si tratta in prevalenza di ambiti non ricadenti nell'insediamento lungo i fiumi, già congestionati, ma lungo infrastrutture della mobilità nel quadrante sud-est della città e verso nord. Negli ambiti a sud (Asse Cupecê) e a sud-est (Arco Jasu-Pessegue) questo si configura come un incentivo volumetrico per usi non residenziali pari a quattro volte l'area ed esente da contributi onerosi.

Gli aspetti del piano sottolineati dai documenti del PDE 2014 di San Paolo spaziano così dalla rete della mobilità che assume una nuova forma rizomatica e diventa il driver della regolazione urbana, tra espansione e rigenerazione urbana, alla qualità insieme urbana e architettonica nelle zone di concentrazione delle trasformazioni ma anche nel contesto diffuso, includendo in esse forti valenze ambientali, che si inseriscono negli strumenti di pianificazione, da un lato, per fornire indicazioni per preservare la natura e, dall'altro lato, per divenire criteri di progetto del nuovo e della riqualificazione dell'esistente. Anche la componente sociale è rimarcata sia nel diritto alla casa, a cui vengono offerti vari strumenti urbanistici, sia nel riequilibrio della geografia territoriale di distribuzione delle opportunità occupazionali, per le



Fig. 7-8. Da sinistra: densità edilizie differenziate, avenida Salim Farah Maluk nel distretto di Vila Canero; la periferia sud con grandi estensioni di case basse a Jardim Cliper, via Frederico René de Jaegher. (foto dell'autore).

quali si indicano premialità urbanistiche. In questo racconto è stato trascurato l'aspetto partecipativo della pianificazione. Si è inteso omettere tale risvolto non solo perché è obbligatoriamente richiesto dallo Statuto della città, ma anche perché è una pratica largamente diffusa nei processi di definizione degli strumenti urbanistici in Brasile.

Note conclusive sui fuochi del piano e la sua implementazione

A conclusione di questa breve restituzione delle vicende urbanistiche di San Paolo si intendono illustrare quattro aspetti; i primi sottolineano due caratteri connotanti il recente piano, gli ultimi due invece restituiscono riflessioni pertinenti all'attuazione specifica dello strumento urbanistico paulista.

Innanzitutto, si sottolinea l'irrompere delle questioni ambientali che accomuna il piano di San Paolo a molti piani di avvio del secondo millennio nel contesto globale, che qui si articolano sia in indicazioni specifiche in materia di tutela della natura (brani di foresta pluviale) sia in indicazioni normative per le realizzazioni alla scala edilizia. Ma la questione permea anche il tema della mobilità con il sostengo a forme più sostenibili e il disincanto all'uso dell'auto privata, non tanto nelle retoriche quanto nelle indicazioni normative di costruzione degli spazi aperti fruibili pubblici e privati.

In secondo luogo, va segnalato che, come da tradizione sia brasiliana sia della pianificazione della città di San Paolo (se si fa eccezione per gli anni '70 del '900), il piano urbanistico continuamente compie salti di scala verso l'architettura e ritorno, a comprenderne come questa generi condizioni favorevoli di urbanità e fornisca indicazioni per l'urbanistica. Altrettanto si può dire per le istanze sociali ricorrenti nelle retoriche ma anche nelle policy che il piano mette in campo, indicandone una declinazione spaziale.

Passando a riportare alcune riflessioni sull'attuazione del piano, chi scrive ritiene difficile restituirli in breve; ciò richiederebbe uno studio approfondito, per il quale si rimanda ai dati forniti dal Comune di San Paolo a cinque anni dall'entrata in vigore del piano (Cidade de São Paulo 2019) e a una ricerca e riflessione condotta dall'Università di San Paolo (Cusce Nobre et al. 2021), di cui mi sembra utile sottolineare alcuni aspetti. Innanzitutto la ricerca riconosce che gli Assi strutturanti della trasformazione urbana hanno effettivamente agito come catalizzatori della concentrazione edilizia, che invece nel periodo 2002-2014 presentava una forte dispersione

territoriale. O ancora, sottolinea un reindirizzamento delle risorse del Fondo di sviluppo urbano, che vede i 280 milioni di euro incamerati tra 2013 e 2018 investiti per il 25% nella mobilità (tra lavori per il trasporto pubblico, le piste ciclabili e il miglioramento della pedonalità), per il 24% per l'edilizia sociale (tra espropriazione dei terreni, acquisizioni di immobili e costruzione), per il 17% per il miglioramento delle favela (tra migliorie edilizie, consolidamento idrogeologico e risanamento), mentre minore è stata la ripartizione per il rinnovo o la costruzione di servizi culturali ed educativi (9%) ma anche di nuove strade (4%). A fianco di nuovi spazi pubblici, corsie preferenziali del trasporto pubblico e ciclabili, nuovi quartieri nei nodi del trasporto ad alta capacità, ridisegno complessivo di favela convertite in nuove quartieri residenziali i ricercatori paulisti ci segnalano però anche battute d'arresto relative alle minori realizzazioni rispetto alle previsioni, rispetto ad esempio al trasporto pubblico, alle ciclabili e all'edilizia sociale, con alcuni reindirizzamenti recenti (2018) a progetti ad esempio di nuovo asfalto per i quartieri d'élite.

Un punto di vista diverso è posto invece da Anelli (2018) che parla di un "drammatico disallineamento tra struttura di gestione pubblica di San Paolo e contenuti del PDE 2014" che rende il piano avanzato, a fronte di una difficoltà tecnico amministrativa delle strutture e un'articolazione dei livelli istituzionali di competenza (regionali e locali) rispetto alle proposte (dalla mobilità alla densificazione urbana, sino alla rete idrica) che complica l'azione attuativa. Questa si complessifica in ragione della crisi economica che ha colpito anche il Brasile dal 2015, specificamente nella fase attuativa del piano, e dell'alternanza politica che vede gli estensori politici del PDE, espressione della sinistra, sostituiti da un governo neoliberale della città. Si sottolinea pertanto anche in questo contesto del sud del mondo l'inevitabile intreccio tra tecnica e politica che l'urbanistica agisce e che, alla volta del 2022, riapre i giochi della discussione della città per ridisegnare un nuovo piano, nell'accesa contesa politica. ■

Riferimenti

Anelli R. L. S. (2018), "Planejando São Paulo/Planning São Paulo/Pianificando San Paolo", *Planum. The Journal of urbanism*, no. 35, vol. I, p. 1-40 [http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/uma-janela-sobre-as-cidades-do-brasil/pianificando-san-paulo].

Báez J., Rodella A. S., Sharman A., Viveros M. (2015), "Poverty and shared prosperity in Brazil: Where to next?", *Shared prosperity and poverty eradication in*

Latin America and the Caribbean, The World Bank, Washington, p. 65-98.

Cidade de São Paulo (1968), *Plano Urbanístico Básico de São Paulo*, ASPLAN, PMSP, San Paolo.

Cidade de São Paulo (2014), *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo*, legge n. 16.050, 31 luglio [https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/marco-regulatorio/plano-diretor/arquivos/].

Cidade de São Paulo (2019), *Plano Diretor Estratégico: 5 anos da Lei n. 16.050/2014*, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, San Paolo.

Cusce Nobre E. A., Gatti S., Seo H. N. K., Valeiro M., Marques M. (2021), "Implementando o Plano Diretor Estratégico da Cidade de São Paulo 2014: avanços e retrocessos/Implementing the City of São Paulo Strategic Master Plan 2014: advances and setbacks/L'attuazione del Piano urbanistico strategico 2014 della città di San Paolo: avanzamenti e battute d'arresto", *Planum. The Journal of urbanism*, no. 42, vol. II, p. 1-60 [http://www.planum.bedita.net/implementando-o-plano-diretor-estrategico-da-cidade-de-sao-paulo-2014-avancos-e-retrocessos-br].

Dal Co F. (2015), "Learning from Latin America?", *Casabella*, no. 850, p. 92 e sg.

IBGE (2021), *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA* [https://sidra.ibge.gov.br].

Lores R. J. (2006), "San Paolo, Brasile", in R. Burdett, *Città. Architettura e società. LA Biennale di Venezia. 10° Mostra internazionale di architettura*, Marsilio, Venezia, p. 97-105.

Maia F. de P. (1930), *Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*, Melhoramentos, San Paolo.

Mareggi M. (2016), "Una finestra sulle città del Brasile. Quando i cambiamenti sono evidenti sotto gli occhi/A window on Brazilian Cities. When Changes are Evident to the Eyes/Uma janela sobre as cidades do Brasil. Quando as alterações são evidentes", *Planum. The Journal of urbanism*, no. 32, vol. I, p. 1-20 [http://www.planum.bedita.net/planum-magazine/uma-janela-sobre-as-cidades-do-brasil/a-window-on-brazilian-cities-when-changes-are-evident-to-the-eyes].

Moses R. (1950), *Programa de Melhoramentos Públicos para a Cidade de São Paulo*, IBEC International Basic Economic Corporation, Technical Services Co./Prefeitura Municipal de São Paulo, San Paolo.

Neri M. (2008), *A Nova Classe Média*, Centro de Políticas Sociais/FGV Editora, Rio de Janeiro.

Rabinovitch J., Leitman J. (1996), "Urban Planning in Curitiba", *Scientific American*, no. 274, vol. 3, p. 46-53.

Santo Amore C., Zanin Shimbo L., Cruz Rufino M. B. (eds.) (2015), *Minha Casa... E a Cidade? Avaliação do Programa Minha Casa Minha Vida em seis estados brasileiros*, Letra Capital, Rio de Janeiro.

Somek N., Campos C. M. (2002), *A cidade que não pode parar. Planos urbanísticos de São Paulo no século XX*, Mackenzie, São Paulo.

Töpfer T. (2013), "São Paulo: Big, Bigger, Global? The Development of a Megacity in the Global South", in A. Exenberger, P. Strobl, G. Bischof, J. Mokhiber (eds.), *Globalization And The City. Two Connected Phenomena in Past and Present*, Innsbruck University press, Innsbruck, p. 163-178.

Accessibilità e prossimità per la costruzione di una città inclusiva. Le esperienze di Bologna, Milano, Est Ensemble

Chiara Amato

Mobilità e città contemporanea.

Accessibilità e prossimità

La mobilità è un fenomeno che possiede una profonda valenza sociale e gioca un ruolo fondamentale nei processi di inclusione sociale e di costruzione di città e società eque. Le ricerche in tal senso evidenziano il forte connotato inclusivo della mobilità urbana, evidenziandone il rapporto con le *opportunities* o con le *capabilities* (Panato 2013) degli individui.

Infatti, la mobilità ed in particolare la possibilità di accedere alle opportunità presenti nella città contemporanea, rappresentano il principale fattore di disuguaglianza sociale (Nuvolati 2007) e dunque le strategie di sostegno alla mobilità e all'accessibilità urbana rappresentano oggi un settore di intervento pubblico sempre più importante al fine di contrastare i fenomeni di segregazione territoriale (Colleoni 2019).

Il grado di accessibilità di un territorio e la possibilità di spostarsi tramite micro-mobilità o mobilità attiva è comunemente ormai considerato un presupposto del principio di abitabilità, intesa nell'accezione proposta da Urry come la condizione che facilita la compresenza e l'interazione degli individui nello spazio (Urry 2002).

In tal senso, il potenziamento del trasporto pubblico e l'aumento dell'accessibilità e della fruibilità per quelle aree particolarmente marginali delle città, che presentano sacche di degrado e isolamento, rappresenta una strategia efficace per ricucire le relazioni materiali e immateriali, e rispondere così alle istanze sociali di diritto alla mobilità (Amato 2020).

Tali sperimentazioni ricercano più ampi obiettivi di inclusione sociale a partire da interventi su mobilità e spazio pubblico, ponendo al centro il concetto di *prossimità*,

legato al concetto di *accessibilità*.

La prossimità rappresenta un elemento centrale della produzione della città di oggi, e comprende un mosaico di microspazi di abitazioni, di circolazione, di vita collettiva (Iacomoni 2015); questa guida strategie atte a porre un freno alla dispersione urbana della città, promuovendo un modello di città sostenibile sia a livello ambientale che sociale, che permetta di ridurre – se non di azzerare – il ricorso ai mezzi di trasporto privati, obbligatori per compiere qualunque attività quotidiana. La prossimità appare come elemento chiave, sia nella scelta della distribuzione dei servizi, sia nella valorizzazione e implementazione di quelle attività 'di vicinato' progressivamente cancellate dalle grandi aree di vendita, sia nella rigenerazione degli spazi per la mobilità di quartiere, favorendo il pedone e il ciclista.

Non disgiunta dalla prossimità in quanto la distanza fisica è uno degli elementi che la condizionano, l'accessibilità è una caratteristica a sé; "accedere" significa cogliere opportunità in un dominio definito. Nelle valutazioni degli esperti che cercano di mettere insieme spazio del movimento e fattori localizzativi delle attività, emerge sempre più il ruolo dell'accessibilità come criterio complesso al di fuori dei tradizionali approcci settoriali e tecnico-funzionali (infrastrutture della mobilità, traffico, servizi di trasporto) verso una visione organica delle dinamiche nella "città dei flussi" (Cerasoli *et al.* 2020).

Il concetto di accessibilità va concepito oggi come campo di forze sul quale poter regolare le relazioni spazio-temporali e la struttura della città (Tocci 2010), non più solo un attributo della città che deriva dal fatto di possedere una rete di trasporti efficienti. L'accessibilità, infatti, non dipende esclusivamente né

dalla struttura dei trasporti né da quella delle attività, ma dall'interazione e dalla sinergia tra questi due sistemi; è possibile avere una buona accessibilità anche in presenza di cattive condizioni di mobilità e viceversa un'accessibilità inadeguata anche in eccellenti condizioni di mobilità. Mentre la mobilità misura la distanza (*how far you can go in a given time*), l'accessibilità misura la facilità di spostamento (*how many useful or valuable thing you can do*) (De Simone 2014); mentre la mobilità rappresenta la capacità di un individuo o di un soggetto di compiere spostamenti nello spazio, l'accessibilità identifica la caratteristica di chi o di ciò che è accessibile (Colleoni 2019).

In tal senso, invece di promuovere a priori una crescita della mobilità, gli interventi a favore dell'accessibilità si pongono nell'ottica di osservare se i cittadini abbiano accesso alle attività a cui partecipano nel quotidiano per portare le risorse più 'vicine' alle persone, aumentando la scelta sia dei servizi stessi che delle modalità con cui raggiungerli.

Tali sperimentazioni trovano luogo nello spazio pubblico quale arena della vita pubblica, che favorisce la vitalità della città e la qualità della vita delle comunità urbane, dando luogo così ad una molteplicità di usi inediti dello spazio pubblico, dall'ozio, allo sport, al divertimento, tornando ad una concezione dello spazio pubblico e alla 'piazza' come arena decisionale pubblica e luogo di dibattito per la città (Poli 2020).

Le strategie. Infrastrutture e integrazione, spazio pubblico e vitalità

Già le stesse infrastrutture per la mobilità rappresentano uno dei principali fattori di frammentazione, sia per quanto riguarda la

separazione fisica sia per il ruolo funzionale di connettore che una mancanza di permeabilità e di continuità morfologica – e quindi di accessibilità – all'interno della città può compromettere. E allo stesso modo rappresentano un elemento di integrazione se strategicamente orientato.

In tal senso in Francia, che vanta una grande attenzione alle tematiche dell'inclusione dei contesti marginali, ha da tempo preso piede la strategia del *desenclavement*, che significa propriamente "rottura dell'isolamento" (Ravagnan 2015).

Gli interventi di *desenclavement* si basano fondamentalmente su azioni di apertura e ricucitura inerenti la mobilità e la morfologia degli insediamenti, soprattutto in quelle parti di città sorte secondo i principi della città modernista, in cui conformazione morfologica degli insediamenti, assenza di spazio pubblico e una visione 'per frammenti' della città hanno nel tempo contribuito a conformare *enclaves* urbane.

E questa segregazione spaziale coincide con una segregazione sociale e disuguaglianze anche tra zone urbane tra loro confinanti.

Tali interventi possono essere relativi agli edifici, attraverso azioni volte ad incrementare la permeabilità e ricostruire una maglia continua, o agli spazi pubblici, attraverso la rimodulazione di assi stradali, creazione di piazze e di punti di incontro, o relativi al servizio di trasporto pubblico, con l'istituzione di nuove

linee e il potenziamento di altre, accessibili sia in termini spaziali che di costi tariffari.

Le esperienze francesi di *desenclavement* hanno interessato alcune delle operazioni di rigenerazione più importanti nel panorama urbanistico europeo, come l'intervento su Pont de Sèvres, uno dei settori coinvolti nel processo di rigenerazione della ZAC Ile Seguin - Rives de Seine (Ravagnan 2015) e sono ormai parte della pianificazione urbanistica, come nel caso del Progetto Urbano per l'Est Ensemble (Ravagnan, Amato e Bevilacqua 2020).

Anche da tali riferimenti emerge l'importanza delle problematiche legate alla dissoluzione delle relazioni tra i differenti frammenti urbani, non più riconducibili alle categorie spaziali tradizionali, la piazza e la strada, luoghi di identità sociale ed elementi strutturanti la forma urbana. Lo spazio pubblico nei suoi caratteri morfologici assume dunque una rilevanza pregnante nella riconfigurazione della città, in quanto bene comune e luogo delle attività che costituiscono l'essenza stessa di una comunità urbana (Poli 2020). E proprio tali attività devono, attraverso interventi volti alla restituzione di tali spazi alle comunità, trovare nel sistema degli spazi pubblici un elemento facilitatore per il loro svolgimento, attraverso modelli che facciano emergere le qualità di socialità, accessibilità e sostenibilità della struttura urbana.

In questo senso, ha preso piede negli ultimi anni un modello urbano che per la sua

semplicità ed efficacia è già stato sperimentato in altri paesi europei. Si tratta del modello de *la Ville du quart d'heure*, proposta per la città di Parigi dal sindaco Anne Hidalgo secondo una strategia messa a punto dal professor Carlos Moreno.

Quella che Moreno propone è una pianificazione cronologica dei ritmi di vita, della trasformazione degli spazi urbani e degli usi e delle funzioni essenziali, con l'obiettivo di costruire una nuova qualità della vita urbana, attraverso interventi sul tempo e spazio (Moreno 2020; Venco 2021).

Il più grande elemento che condiziona il tempo che viene vissuto nelle città è quello relativo agli spostamenti, che si appropria di grandi fette del tempo dei cittadini per effetto della congestione. Frutto di queste osservazioni è la 'città del quarto d'ora', una città compatta, di iper-prossimità, accessibile a tutti ed in qualsiasi momento, in cui ogni abitante, in meno di 15 minuti, può avere accesso ai servizi per il soddisfacimento dei bisogni fondamentali. Questo modello di iper-prossimità diventa così l'elemento catalizzatore di nuovi modelli economici e sociali, riscoprendo la comunità e aumentando la qualità della vita tramite i legami sociali che scaturiscono da tali vicinanze.

I principi guida di queste strategie francesi, a cui si affiancano le esperienze spagnole delle *superillas* o le esperienze del *tactical urbanism* e altre esperienze orientate alla rigenerazione degli spazi pubblici liberati dal dominio dell'automobile (Amato et al. 2019), si ritrovano nelle sperimentazioni di recenti piani urbanistici innovativi.

Le esperienze. Verso la costruzione di una città inclusiva

Il Pgt di Milano per una rete a vocazione pedonale

Tra le esperienze più innovative sotto questo profilo, il Piano di governo del territorio di Milano¹ punta alla costruzione di "una città che trasforma le sue infrastrutture di connessione – oggi barriere che separano tra loro parti di città – in elementi di ricucitura, in grado di definire un nuovo sviluppo attraverso la rifunzionalizzazione di luoghi nevralgici, accessibili ma irrisolti, capaci di generare nuovi assetti e riequilibrare il mercato dei valori urbani, in una logica di rete a scala metropolitana" (Documento di Piano: 19).

Anche ad esito del successo del programma Piazze aperte, il piano pone lo spazio pubblico al centro del processo di rigenerazione, verso la costruzione di una città a misura d'uomo.

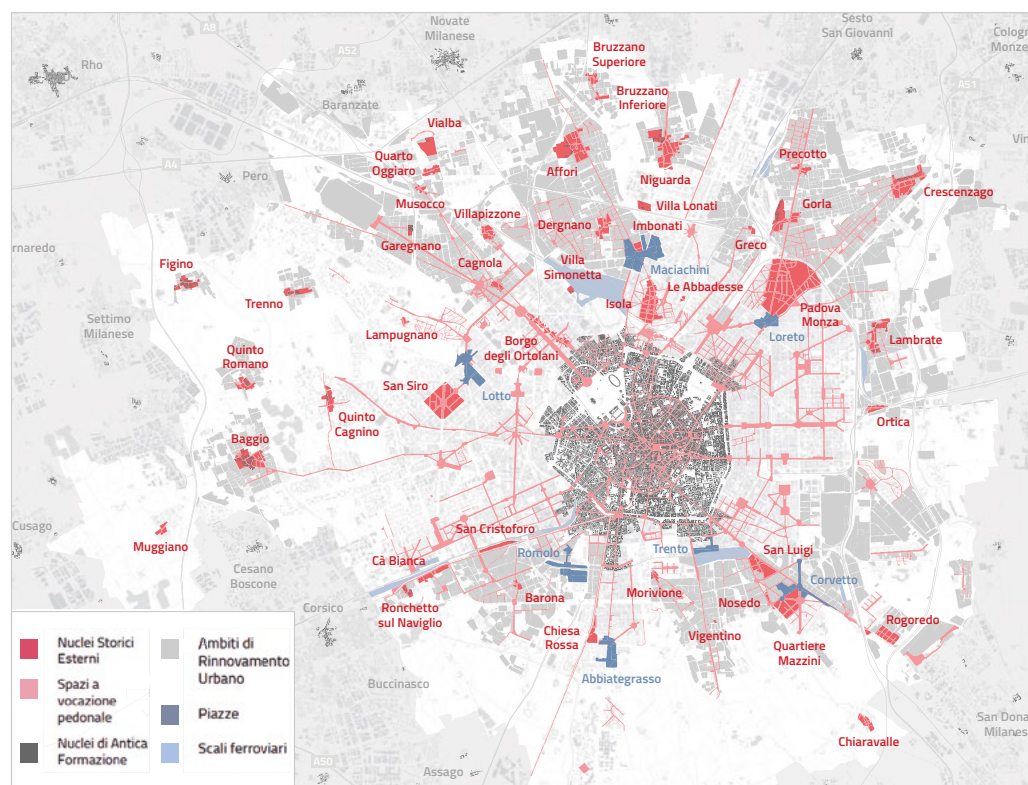


Fig. 1. Milano, Piano di governo di territorio 2019. Estratto del Documento di Piano, Strategia 8 (fonte: Comune di Milano).

Nella visione di Milano 2030, “una città, 88 quartieri da chiamare per nome”, vengono definiti gli spazi pubblici come “luoghi a vocazione pedonale accessibili a tutti”; in tal senso la Strategia n. 8 “Riavvicinare i quartieri. Lo spazio pubblico come bene comune”, intende compiere importanti pedonalizzazioni di spazi pubblici esistenti, fondamentali per la qualità urbana e la vivibilità della città, e per la costruzione di una *rete a vocazione pedonale*, in cui individuare interventi di moderazione del traffico e di cura urbana, una rete di punti e assi concepita come struttura portante della vita urbana collettiva, che faccia emergere le identità locali e faciliti le regole d’insediamento del piccolo commercio, le attività artigianali e dei servizi, anche privati, al piano terra.

I dispositivi che vengono messi in campo per attuare tale strategia si concentrano su specifiche componenti di piano, a cui poi nel Piano delle regole fanno capo specifiche norme, e comprendono le Piazze e i Nuclei storici esterni e spazi a vocazione pedonale, punti privilegiati di una nuova cura urbana in cui devono essere garantite delle caratteristiche nelle trasformazioni che vadano verso la ricerca di una qualità urbana, come la valorizzazione dei piani terra (Piano delle regole, art. 15), attraverso la realizzazione di esercizi di vicinato, attività artigianali, servizi privati, e interventi volti al contenimento del traffico veicolare e alla valorizzazione dello spazio del pedone.

Il Pug di Bologna per l’abitabilità e l’inclusione Bologna, in coerenza con la nuova Lr 24 del 2017, si è dotata di un nuovo Piano urbanistico generale,² che fa della accessibilità una tematica trasversale ai suoi obiettivi di resilienza ambientale, abitabilità e inclusione, attrattività e lavoro.

La strategia di Piano per quanto riguarda la costruzione di tali relazioni di prossimità, opera su due livelli, uno relativo alla diffusione dei servizi e delle attività commerciali e l’altro relativo alla costruzione dello spazio pubblico in termini di qualità urbana.

In tal senso, per quanto riguarda la Strategia urbana “Abitabilità e inclusione”, il Piano intende garantire la diffusione di una rete equilibrata di attrezzature e servizi di qualità (Su 2.2) favorendo la riqualificazione o realizzazione dei servizi e attività commerciali di vicinato (azione 2.2c).

Il Piano individua come caratteristica prestazionale per le dotazioni territoriali, l’accessibilità: “le attrezzature devono essere direttamente accessibili dalla mobilità pedonale e ciclabile, essere collocate in prossimità a

fermate del mezzo pubblico ed essere dotate di un adeguato numero di parcheggi individuati anche in lotti non direttamente confinanti ma permanentemente asserviti con obbligo di pertinenzialità” (Disciplina di piano, p. 44). Il piano, in tal senso, mette in campo azioni specifiche a favore dei servizi e delle attività commerciali di vicinato, riconoscendo “il valore e la necessità di mantenerne sul territorio una presenza diffusa, elemento fondamentale per la vivibilità e per il presidio sociale degli spazi pubblici e privati utilizzati quotidianamente” (Disciplina di piano, p. 50). Sempre all’interno dell’obiettivo Abitabilità e inclusione, il piano propone un ridisegno degli spazi aperti (Su 2.3), da un lato realizzando spazi pubblici di alta qualità architettonica e ambientale (azione 2.3a), dall’altro rinnovando lo spazio stradale in termini di qualità formale e ambientale, accessibilità e sicurezza (azione 2.3b). Inoltre, per le aree individuate dal piano come a maggior rischio di marginalizzazione sociale, è previsto l’aumento delle dotazioni territoriali, e interventi sugli spazi aperti per costruire un piano di rammento a scala di quartiere attraverso un approccio *bottom-up* (incontri con la popolazione per la campagna di analisi, per la raccolta di idee, per la discussione delle strategie di rigenerazione...).

Per quanto riguarda l’azione 2.3b, il piano recepisce quanto previsto nel Pums, Pgtu, Biciplan, per quanto riguarda la sicurezza stradale, l’istituzione di zone 30, isole ambientali. L’integrazione di tali indirizzi con il piano avvengono tramite delle “Condizioni di sostenibilità per gli interventi urbanistici”, che rappresentano le indicazioni operative di piano per gli Accordi operativi.

Il PLUi dell’Est Ensemble per la qualità e la riciclitura urbana

Infine, passando alla Francia, anche il *Plan local d’urbanisme intercommunal* dell’Est Ensemble³ (Grand Paris) si muove sulle tematiche dello spazio pubblico e dell’inclusione, in particolare integrando le strategie di *desenclavement* e di costruzione di una *Ville du quart d’heure* nelle previsioni di piano.

Ciò che riporta la fase di analisi è un contesto nel quale il camminare viene preferito per gli spostamenti interni all’Est Ensemble (67%), in un territorio *du quart d’heure* in cui l’81% della popolazione accede ad una centralità in 15 minuti a piedi. A partire da questi presupposti, l’Est Ensemble vuole diventare un territorio innovativo ed esemplare in termini di mobilità sostenibile, attraverso l’indispensabile attuazione di grandi progetti di

trasporto pubblico per consentire un reale riequilibrio tra l’ovest e l’est della metropoli e il ripristino della ‘equità metropolitana’.

Infatti, per quanto riguarda l’Asse “Est Ensemble: verso una città rinnovata e di qualità per tutti” propone l’obiettivo di “Affermare i mix funzionali e la diversità delle forme abitative”. Questo attraverso una serie di azioni tra le quali alcune che si relazionano con le strategie di *desenclavement* e l’accessibilità, tra cui:

- rafforzare e consolidare i principali assi e polarità di commercio, servizi e artigianato, e favorirne il mantenimento e lo sviluppo in un contesto urbano pacifico;
- sviluppare la diversità funzionale, la vitalità urbana e l’attivazione dei piani terra attivi in una logica di policentralità, in particolare attorno alle stazioni e ai principali nodi di accesso al trasporto pubblico;
- rafforzare i collegamenti tra i comuni e tra i quartieri, principalmente attraverso percorsi dolci e paesaggistici, per ridurre le disparità e l’isolamento dei quartieri;
- legare lo sviluppo del territorio alla realizzazione e al dimensionamento delle ‘attrezzature’ necessarie al buon funzionamento urbano e al miglioramento dell’accessibilità, tenendo conto dei programmi per la costruzione delle infrastrutture di trasporto pubblico.

Anche per quanto riguarda l’Asse “Est Ensemble: le persone e il vivere insieme al centro del progetto” sono presenti obiettivi e azioni finalizzati alla costruzione di una città inclusiva.

Una prima tematica fa riferimento alle azioni inerenti la *mobilità ‘calma’*, come riequilibrare le modalità di spostamento nello spazio pubblico, ridurre lo spazio delle auto, diversificare l’offerta del trasporto e i parcheggi in base all’accessibilità al territorio; una seconda tematica raccoglie invece le azioni inerenti la *mobilità attiva*, per un reale sviluppo della mobilità ciclabile e pedonale all’interno dello spazio pubblico, tenendo conto di intermodalità e distribuzione dei servizi e attrezzature; una terza tematica è inerente la *mobilità ‘diversa’*, con azioni volte ad incoraggiare nuove forme di mobilità alternative, condivise, personalizzate, tenendo conto delle questioni di sicurezza e di condivisione dello spazio pubblico.

Infine, per quanto riguarda l’Asse “Est Ensemble: il patrimonio, la resilienza e la transizione ecologica come motore di una evoluzione controllata”, l’obiettivo “ridurre l’impatto dei tagli urbani e migliorare le aree non qualificate del territorio” si focalizza su azioni volte al *desenclavement* di alcuni

ambiti frammentati e interclusi. Si tratta di azioni volte a mitigare i tagli naturali o dovuti a infrastrutture, con attraversamenti, attività dell'intorno urbano e risistemazioni delle aree di risulta, garantendo una permeabilità del tessuto e sviluppando gli assi per la mobilità attiva.

Conclusioni

È ormai sempre più evidente, soprattutto ad esito della pandemia e in questa fase post-Covid, che il modello di mobilità e di funzionamento delle città non è più sostenibile, in termini ambientali, sociali e di qualità della vita (Ravagnan *et al.* 2019). Il ritorno alla normalità torna a riempire le nostre città di inquinanti, automobili e traffico, ma con una consapevolezza più forte della necessità di un cambio di paradigma (Amato e Cerasoli 2020).

La riscoperta culturale dei valori sottesi alla mobilità attiva relativi allo scambio sociale, alla qualità della vita, alla salute, all'ambiente, devono essere oggi il punto di partenza di un cambiamento dei modelli di mobilità

verso una mobilità sostenibile, in cui l'immagine della città futura non sia più ottemperata dal mito della velocità ma riletta in termini di trasporti equi, sostenibili e salutari, come indicano le esperienze europee brevemente descritte nel contributo.

Citando Fred Kent, occorre comprendere che *"if you plan cities for cars and traffic, you get cars and traffic. If you plan cities for people and places, you get people and places"*.

L'auspicio è che le ricerche e le sperimentazioni orientate alla prossimità e alla accessibilità possano contribuire da un lato al miglioramento delle condizioni di vita delle comunità attraverso una pianificazione orientata alla mobilità sostenibile e dall'altro al processo di rinnovamento in atto nella cultura urbanistica, attraverso una ricomposizione di riferimenti oggi frammentati, nella consapevolezza che la mobilità, nella sua accezione ampia e nel rapporto con le dinamiche urbane e territoriali, ambientali e socio-economiche, costituisce una componente essenziale di tale processo. ■

Note

1 Ente territoriale: Comune di Milano; legge di riferimento: Legge regionale n. 12/2005; stato del processo di piano: approvato il 14 ottobre 2019.

2 Ente territoriale: Comune di Bologna; legge di riferimento: Legge regionale n. 304/2017; stato del processo di piano: approvato il 26 luglio 2021.

3 Ente territoriale: EPC Est Ensemble (Grand Paris); legge di riferimento: Legge Maptam n. 56/2014; stato del processo di piano: approvato il 4 febbraio 2020.

Riferimenti

Amato C. (2021), *Il Diritto alla mobilità. Riequilibrio territoriale, mobilità sostenibile e inclusione sociale nelle strategie di rigenerazione urbana*, Aracne Editrice, Roma.

Amato C., Cerasoli M. (2020), "Il Diritto alla mobilità. Ipotesi per una pianificazione anti-fragile", in M. Talia (a cura di) *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Atti del Convegno Urbanpromo XVII Edizione Progetti per il Paese, Planum Publisher, Roma-Milano, p.15-22.

Amato C., Cerasoli M., De Ureña J. M., Ravagnan C. (2019), "Percorsi di resilienza in Italia e Spagna.

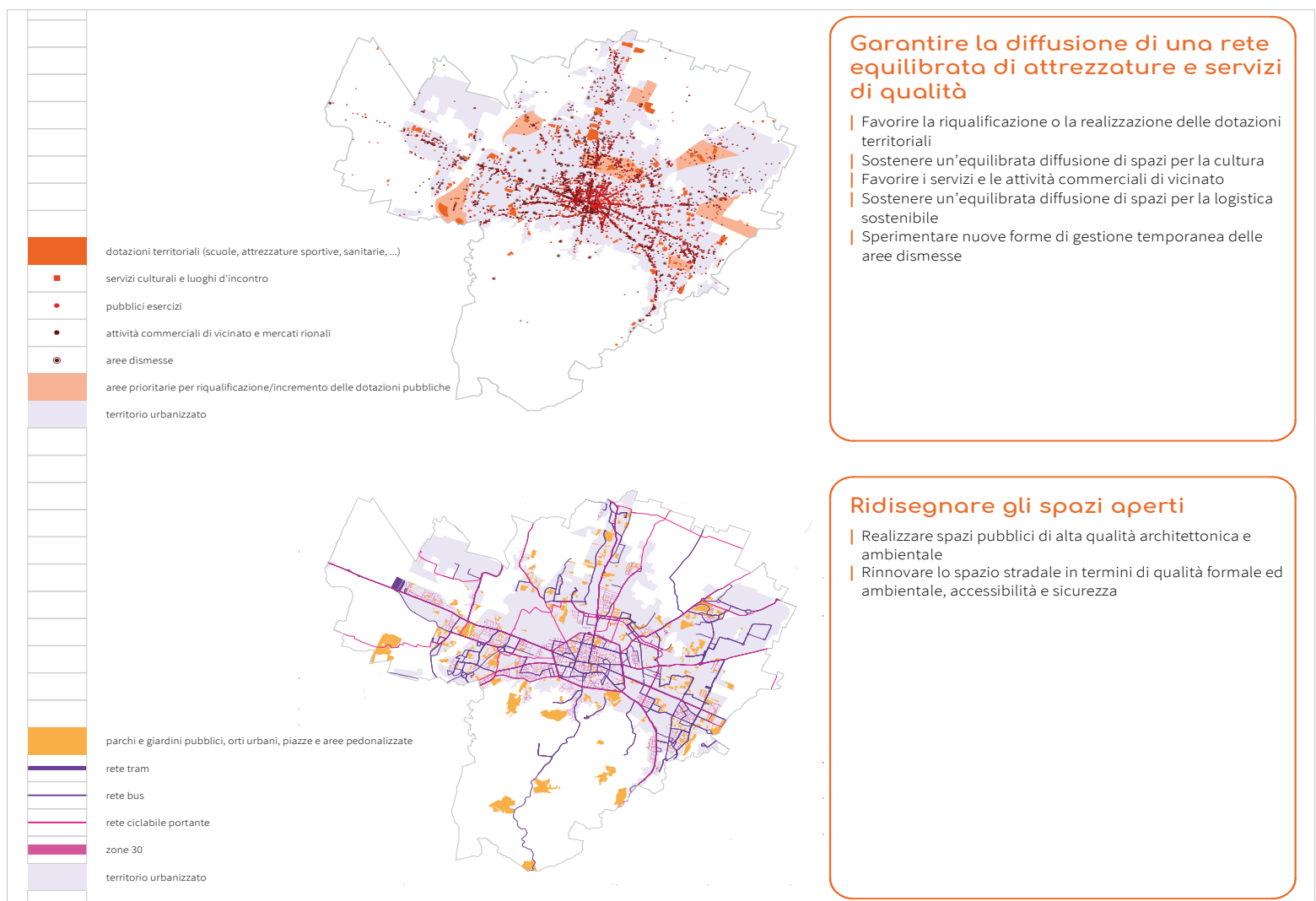


Fig. 2. Bologna, Piano urbanistico generale, 2019. Estratto della Strategia urbana 2 "Abitabilità e inclusione" (fonte: Comune di Bologna).

Fenomeni insediativi contemporanei e nuovi modelli di mobilità" in M. Talia (a cura di), *La città contemporanea: un gigante dai piedi di argilla*, Atti del Convegno, Urbanpromo XVI Edizione Progetti per il Paese, 15 novembre 2019, Planum Publisher, Roma-Milano 2019, p. 15-21.

Cerasoli M., Monardo B., Ravagnan C., Valorani C. (2020), "Accessibilità nei territori storici e rilancio dei centri minori in Italia", *Ananke*, no. 90, p. 146-150.

Colleoni M. (2019), *Mobilità e trasformazioni urbane. La morfologia della metropoli contemporanea*, Franco Angeli, Milano.

De Simone I. (2014), *Progettare l'accessibilità urbana. Modelli e strategie per la trasformazione della città contemporanea*, Tesi dottorale XXVII Ciclo, dottorato di ricerca in Architettura, Teoria, Progetto, Dipartimento di Architettura e Progetto, Sapienza Università di Roma, Tutor prof. Domizia Mandolesi.

Iacomoni A. (2015), *Topografie dello spazio comune*, Franco Angeli, Milano.

Moreno C. (2020), *Droit de cité. De la "ville-monde" à la "ville du quart d'heure"*, Humensis, éditions de l'observatoire, Parigi.

Nuvolati G. (2007), *Mobilità quotidiana e complessità urbana*, Firenze University press, Firenze.

Panato I. (2013), *Il contributo della mobilità alla giustizia sociale secondo l'approccio delle capabilities*, Tesi di dottorato, Ciclo XXV Scuola dottorale in Culture e trasformazioni della città e del territorio - Politiche territoriali e progetto locale, Università degli Studi Roma Tre, Dipartimento di Architettura, Tutor PhD Arch. Mario Cerasoli, Co-Tutor Prof. Jorge Oscar Blanco, Co-Tutor PhD Chiara Ortolani.

Poli I. (2020), *Città esistente e rigenerazione urbana. Per una integrazione tra urbs e civitas*, Aracne Editrice, Roma.

Ravagnan C. (2015), "I riferimenti per il Progetto urbano in una prospettiva ambientale. La rigenerazione di Boulogne-Billancourt", *Ponte*, no. 6, p. 34-37.

Ravagnan C., Cerasoli M., Amato C. (2022), "Post-Covid cities and mobility. A proposal for an anti-fragile strategy in Rome", *Tema journal of Land Use, Mobility and Environment*, special issue no. 1, p. 87-100.

Ravagnan C., Amato C., Bevilacqua G. (2020), "Metropoli resilienti. La risposta della pianificazione francese alle sfide emergenti", in M. Talia (eds.), *Le nuove comunità urbane e il valore strategico della conoscenza*, Atti del Convegno Urbanpromo XVII Edizione Progetti per il Paese, Planum Publisher, Roma-Milano.

Tocci W. (2010) "Utopie ed eterotopie dell'accessibilità", in R. Secchi (eds.) *Future G.R.A.*, Prospettive edizioni, Roma.

Urry J. (2002), "Mobility and Proximity", *Sociology*, no. 36.

Venco E. (2021), *La mobilità per la città dei 15 minuti*, Maggioli Editore, Milano.

SPAZIO GIOVANI PHD & PROFESSIONE

#dialoghi di sostenibilità: mobilità sostenibile da opzione ideologica a scelta logica

Giada Limongi, Giulia Motta Zanin

Una delle principali sfide dell'urbanistica – e non solo – riguarda la necessità di ripensare i modelli di mobilità verso una maggiore sostenibilità come scelta logica piuttosto che come opzione ideologica. Le sfide poste dai cambiamenti climatici, dalle conseguenze della pandemia da Covid-19 e, più recentemente, dal complesso quadro geo-politico della crisi russo-ucraina che influenza i costi del carburante possono essere lette anche come occasioni per attivare i nuovi modelli di sviluppo sostenibile per il settore della mobilità. Partendo da questi temi, nel #dialogo organizzato il 21 maggio 2022 a Firenze hanno presentato i loro punti di vista Irene Nicotra (Responsabile Servizio Sviluppo strategico, Pianificazione, Tpl della Provincia di Livorno), Lorenzo Nofroni (Ricercatore presso il Dipartimento di Architettura dell'Università di Firenze), Matteo Scamporrino (Team project manager di TPS Pro) e Francesco Vernice (Project Manager di PINBIKE) (Fig. 1). Gli aspetti trattati possono essere sintetizzati in alcuni punti cardine: il ruolo della pianificazione nella transizione verso una mobilità sostenibile efficiente; la necessità di integrare il progetto di mobilità a più scale e di indirizzarlo efficacemente verso le esigenze degli utenti; la possibilità di massimizzare i benefici connessi alle forme di mobilità dolce come attivatrici di stili di vita sostenibili e per generare nuovi spazi, socialità, inclusione e diritti. Il titolo del #dialogo "mobilità sostenibile da opzione ideologica a scelta logica" rappresenta una sintesi rispetto al pensiero abbastanza comune sulle forme di mobilità alternativa. La pianificazione urbanistica, che si basa principalmente su modelli interpretativi di una realtà 'oggettiva', spesso trascura aspetti più connessi alla percezione della realtà da parte della società che influenza – ed è influenzata a sua volta – i comportamenti quotidiani di fruizione e utilizzazione degli spazi urbani. Sebbene le scelte quotidiane non siano sempre convenienti dal punto di vista personale e per il vivere collettivo,

vengono perpetrate e mutate in abitudini difficili da modificare generando una percezione differente dalla realtà oggettiva. Ad esempio, la convenienza degli spostamenti in auto rispetto ad altre forme di mobilità (pedonale, ciclabile, ecc.) in città è sovrastimata perché orientata più dalla percezione che dall'analisi oggettiva della realtà (Buys and Miller 2011; Isfort 2020): tempi di percorrenza maggiori per presenza di traffico, costi aggiuntivi per carburante o parcheggio, ecc. In questo senso, il processo di pianificazione ha il compito di orientare i comportamenti quotidiani di fruizione e utilizzazione degli spazi urbani attraverso soluzioni logiche e di convenienza e attraverso l'educazione e il coinvolgimento degli utenti nella definizione di alternative (La Rocca 2011).

Mobilità, paesaggio e strumenti di pianificazione d'area vasta per la mobilità sostenibile. Il tema della mobilità, così come tutti gli altri temi affrontati nella pianificazione e nel governo del territorio, si relaziona e influenza le componenti del paesaggio, inteso come sintesi e insieme degli elementi del territorio, delle loro interrelazioni e del valore che le comunità percepiscono ed attribuiscono ad esso (Limongi, Motta Zanin e dall'Omo 2020). Le infrastrutture e i sistemi di mobilità possono essere visti da un lato come elementi di frammentazione all'interno delle città e nel rapporto con le aree periurbane e rurali, dall'altro come elementi di connessione degli spazi influenzandone le relazioni fisiche, funzionali e sociali.

Se gestiti come parte integrante del paesaggio, i sistemi delle infrastrutture di mobilità possono quindi svolgere un ruolo cruciale nell'orientare le dinamiche di sviluppo territoriale e urbano verso una maggiore sostenibilità sia ambientale che economica e sociale. Dal punto di vista ambientale, le infrastrutture vanno intese come elementi che non ostacolano la conservazione dei servizi ecosistemici, ma che piuttosto attivano processi di valorizzazione e rigenerazione territoriale.

Dal punto di vista socio-economico, le infrastrutture rappresentano uno degli elementi fondamentali per ridurre i fenomeni di marginalizzazione delle periferie o delle aree interne rispetto ai servizi e agli spazi pubblici. Infine, l'integrazione tra diverse forme di mobilità (trasporto pubblico, servizi di *sharing*, mobilità attiva, ecc.) garantisce una maggiore equità sociale, una riduzione dei consumi energetici e dei costi di spostamento e aumenta la partecipazione al vivere collettivo. Data la complessità dei sistemi territoriali e delle loro interconnessioni, tali principi necessitano di una efficace declinazione all'interno dei processi e degli strumenti di pianificazione della mobilità sostenibile in strategie attuabili sia a scala urbana che a scala intercomunale. L'esperienza in corso del Piano urbano della mobilità sostenibile dell'area vasta Livornese (PumsLi) dimostra una crescente consapevolezza nella necessità di guardare al sistema della mobilità sia come elemento di connessione tra i diversi sottosistemi che come motore per lo sviluppo sostenibile anche orientando efficacemente finanziamenti eterogenei.

Incentivi alla mobilità attiva: politiche e iniziative

Se da un lato, un efficace processo di pianificazione risulta fondamentale per orientare le scelte di mobilità, dall'altro, il cambiamento in tali scelte viene dettato dalla convenienza (Stamatiadis, Cafiso e Pappalardo 2019),

soprattutto economica. L'idea di PINBIKE (pinbke.it) è proprio quella di incentivare la transizione verso l'utilizzo della bicicletta per gli spostamenti quotidiani attraverso bonus economici che, inoltre, favoriscono il commercio di prossimità. Questo progetto mostra diversi aspetti interessanti: i) incentivando l'utilizzo della bicicletta, si riducono i flussi veicolari urbani e le relative conseguenze negative (inquinamento atmosferico e acustico, congestione dei centri urbani, ecc.); ii) coinvolgendo gli enti pubblici, si garantisce una maggiore efficacia delle politiche locali intraprese per incentivare la mobilità intermodale; iii) favorendo il commercio di prossimità, si orientano nuovi comportamenti nella fruizione degli spazi pubblici, garantendo lo sviluppo economico locale e l'inclusione sociale.

Conclusioni

I #dialoghi, avviati nel 2021 dal gruppo Sostenibilità e Climate Change di INU Giovani come ciclo di incontri online (dall'Omo, Limongi e Somma 2021), prendono forma in incontri informali in cui la comunità di INU Giovani coinvolge attori provenienti da diversi settori (politico-istituzionale, accademico, professionale) per avviare dibattiti su temi dell'attualità rispetto a cui l'urbanistica è, o dovrebbe essere, disciplina interessata e trainante per i nuovi modelli di sviluppo. In particolare, il macro-tema della sostenibilità che accompagna tutta l'esperienza dei #dialoghi, viene di volta in volta

declinato rispetto a diversi campi di applicazione. Trattando il tema della mobilità, ciò che emerge chiaramente è la necessità di adottare visioni integrate che guardino sia alle interconnessioni tra componenti dei sistemi urbani e territoriali, sia alla cooperazione tra settori e al coinvolgimento attivo delle comunità come motori per un cambio di paradigma anche attraverso strategie guidate da logiche di convenienza che mirano a ri-orientare le percezioni delle persone. ■

Riferimenti

- Buys L., Miller E. (2011), "Conceptualising convenience: Transportation practices and perceptions of inner-urban high density residents in Brisbane, Australia", *Transport Policy*, vol. 18, no. 1, p. 289-297.
- dall'Omo C. F., Limongi G., Somma M. (2021), "#dialoghi. Sostenibilità e Climate Change", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 99-100.
- Isfort (2020), *17° Rapporto sulla mobilità degli italiani. Tra gestione del presente e strategie per il futuro* [<https://www.isfort.it/wp-content/uploads/2020/12/RapportoMobilita2020.pdf>].
- La Rocca R. (2011), "Sustainable Mobility and Lifestyle", *TeMA Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 4, no. 2.
- Limongi G., Motta Zanin G., dall'Omo C. F. (2020), "Pianificazione paesaggistica e rischi, un approccio sincretico nella gestione territoriale", *Urbanistica Informazioni*, no. 289, p. 19-20.
- Stamatiadis N., Cafiso S., Pappalardo G. (2019), "A Comparison of Bicyclist Attitudes in Two Urban Areas in USA and Italy", in E. Nathanail, I. Karakikes (eds.) *Data Analytics: Paving the Way to Sustainable Urban Mobility. CSUM 2018. Advances in Intelligent Systems and Computing*, vol. 879, Springer, Cham.



Fig. 1. Il #dialogo del 21 maggio 2022 a Firenze sul tema della mobilità sostenibile con Irene Nicotra, Lorenzo Nofroni, Matteo Scamporrino e Francesco Vernice (foto di Laura Montioni).

Corpo a corpo con la strada. La necessità di osservare e progettare i modelli di mobilità secondo i fattori qualitativi dei luoghi attraversati e del tempo trascorso in movimento

Lorenzo Nofroni

In un videoclip del 2011 del brano *Überlin* dei REM, diretto dall'artista e fotografa Sam Taylor-Wood, il protagonista, Aaron Johnson, esegue una danza camminante lungo le strade di Londra, la sua coreografia urbana mette in evidenza quello che ci succede quotidianamente quando affrontiamo lo spazio del movimento: un corpo a corpo che si svolge in una continua e stimolante interazione con cose e esseri viventi all'interno di un ambiente e di un paesaggio nel quale siamo attori e spettatori e nel quale gli aspetti qualitativi dei luoghi attraversati e del tempo trascorso nel movimento caratterizzano fortemente la nostra esperienza di spostamento.

Oggi il dibattito pubblico riguardo alla questione sui modelli di mobilità e relative necessità infrastrutturali si è notevolmente intensificato, certamente la pandemia e la crisi energetica spingono verso un fermento intorno al problema di individuare dei modelli per lo spostamento di merci e persone che possano essere compatibili con gli obiettivi legati alla transizione ecologica e, al contempo, essere attivabili nella sostenibilità sociale ed economica. Tutto ciò si combina con la necessità di ottenere risultati tangibili anche sul piano dell'energia, della qualità ambientale e della salute pubblica.

Il tipo di mobilità che scegliamo quotidianamente per i nostri spostamenti è e diverrà sempre di più un aspetto significativo e caratterizzante per il modello di vita che si vuole e si può adottare: questo influenzerà i comportamenti, la cultura e l'approccio stesso rispetto alla società e all'ambiente in cui vivremo. I modelli di mobilità sono strettamente correlati alla tipologia di mezzo che scegliamo (collettivo o individuale; motorizzato o no; veloce o lento...) e condizionano la necessità e la domanda di infrastrutture e la conseguente loro realizzazione. Tuttavia,

nella specificità della situazione italiana con un territorio estremamente vario e complesso, con un sistema insediativo fortemente diffuso e ramificato, un paese nel quale troppo spesso le politiche sulla mobilità e le infrastrutture scontano un estremo ritardo rispetto alle urgenti necessità dei territori, si può certamente affermare che le infrastrutture di cui disponiamo, a loro volta, condizionano drammaticamente i mezzi e i modelli di mobilità individuale e dunque collettiva. Non si può che constatare come in molti territori, senza infrastrutture, con carenza di trasporti pubblici, con strade che disincentivano l'uso di biciclette o il tragitto a piedi, l'unica alternativa per lo spostamento quotidiano sia l'automobile.

Eppure, intercorrono altri fattori di condizionamento tanto che ci si aspetterebbe da molti territori della Penisola una situazione più sbilanciata in favore della mobilità automobilistica di quello che realmente si può rilevare. Ve ne sono almeno due che consapevolmente o inconsapevolmente incidono sulla scelta di mobilità di ognuno, ovvero la qualità dei luoghi attraversati e la qualità del tempo trascorso in movimento. Questi due fattori, presi singolarmente e nel loro combinato disposto, possono giocare un ruolo fondamentale rispetto all'orizzonte di aspettativa sulla transizione ecologica e sui modelli di mobilità da adottare.

Sebbene ci si debba certamente confrontare con gli aspetti quantitativi e numerici legati alle infrastrutture, alla disponibilità di servizi di trasporto, al tempo di percorrenza e così via, non si può e non si deve sottovalutare l'aspetto qualitativo che – per parafrasare la Convenzione europea del paesaggio – chiama in causa i processi configurativi e di percezione individuale e collettiva in grado di designare una determinata condizione di interazione in movimento, rispetto ai luoghi

di vita della popolazione. La qualità dei luoghi attraversati influenza in vario modo le scelte delle persone che hanno necessità di spostarsi: il passaggio in un luogo familiare, noto, sicuro, piacevole, oppure un percorso non usuale che stimola curiosità e scoperta, la possibilità di intercettare più luoghi in un tragitto e osservare meglio i contesti, la possibilità data dall'itinerario di fare più incontri con persone, oppure di passare in luoghi meno affollati, o ancora il poter usufruire di un percorso strutturato in maniera che sia facile percorrerlo con il proprio mezzo e con le proprie capacità fisico-motorie, sono lievi ma essenziali aspetti che determinano la percezione del movimento e la modalità con cui si svolge.

Riferendoci invece all'aspetto qualitativo del tempo in movimento, si deve considerare che non sempre il percorso più breve è quello preferito, infatti come sul dato metrico, anche sul dato cronometrico, incide l'aspetto percettivo che è correlato alla modalità con cui si può godere o meno dello spostamento. Si pensi a quanto può incidere in questo senso la possibilità di ricevere benessere fisico e psichico dall'atto stesso del movimento: sono diffusamente noti gli effetti positivi sul benessere della persona che compie un tragitto a piedi o con un mezzo attivo (bicicletta, monopattino, pattino, skate, ecc.), così un tempo di percorrenza potenzialmente più lungo rispetto allo stesso itinerario affrontato con un mezzo motorizzato, potrebbe essere preferito proprio per la qualità del tempo impiegato, nel quale l'esigenza di spostarsi si combina ad una azione positiva sul proprio benessere.

Per progettare i modelli di mobilità in funzione della qualità dello spazio attraversato e della qualità del tempo in movimento è necessario utilizzare congrui strumenti in grado di indagare, interpretare e configurare il modello di mobilità sulla base qualitativa dei luoghi e del tempo nei quali avviene il nostro spostamento. Non può bastare in questo senso il solo ordinamento e controllo tecnico e tecnologico dell'infrastruttura, di qualunque genere essa sia. Lo spazio in cui avviene il movimento non è mai oggetto avulso dal contesto, dal momento e dalla persona che lo attraversa. L'atto di configurare o riconfigurare tale spazio necessita di porre particolare attenzione all'architettura che gli dà forma e al nostro corpo che lo attraversa. In sintesi, si dovrebbe sempre accoppiare ad una progettazione quantitativa, che evidenzia le strategie in termini numerici

e di ordinamento dello spazio infrastrutturale, una progettazione qualitativa che ponga attenzione alle caratteristiche figurative di un percorso e della sua ergonomia rispetto ai luoghi attraversati.

In questo senso è di grande utilità indagare i processi di 'appaesamento', intesi non solo con l'accezione di funzione cognitiva di orientamento – contrario di spaesamento – e di individuazione delle risorse, e delle condizioni di accesso ad esse, all'interno del proprio ambiente di vita, ma anche con il significato più ampio e complesso di capacità di configurare o riconfigurare i luoghi introducendo valori simbolici, secondo regole comuni derivanti dal sistema culturale, sociale, economico e ambientale in cui si vive, in grado di caratterizzare lo spazio di vita e nel nostro caso lo spazio di movimento. Lo spazio di movimento, dunque, deve essere osservato e quindi progettato indagando le reciproche interazioni tra il corpo – inteso non come oggetto ma come soggetto pensante e percipiente – intento all'azione e al gesto di compiere lo spostamento attraverso luoghi specifici. Come suggerisce Virgilio Sieni (2021: 21), "in un gesto dimorano il tempo, la durata, lo spazio del movimento, l'architettura che lo accoglie, la storia che apre ampi varchi di riflessione con il passato e la memoria che dialoga con il presente. [...] Ogni volta che ci muoviamo e sostiamo, stiamo creando un luogo, un luogo di energia che va immaginato come se fosse un accompagnamento al movimento. Manipolate questo spazio". ■

Riferimenti

Sieni V. (2021), *Progettare scalzi. Il corpo come laboratorio del gesto e dell'abitare*, Maschietto Editore, Firenze.

Novità editoriali



URBANISTICA

165-166

gennaio-giugno 2020

luglio-dicembre 2020



urbanistica INFORMAZIONI

305

settembre-ottobre 2022



urbanistica INFORMAZIONI

305 special issue

settembre-ottobre 2022



Le sfide dell'urbanistica oggi

Domenico Passarelli (a cura di)

Collana Accademia

INU
Edizioni

La città che accoglie. Cittadinanza attiva e inclusione sociale

Elisa Macciocchi

Per Richard Sennett (1996) nelle civiltà occidentali la città incarna una dicotomia formidabile “pietra e carne”, la città delle relazioni sociali e del costruire, dell’abitare. Il senso delle riflessioni di Sennett sottolinea il legame imprescindibile fra forme dell’organizzazione sociale e forme dello spazio che le ospita (Sennett 2018). Questa prospettiva ci consente di interpretare esperienze di mobilitazione associativa e istituzionale che riguardano la salvaguardia e la valorizzazione del territorio e l’inclusione dei gruppi svantaggiati e marginali in un’ottica di produzione di innovazioni sociali. In questa cornice si può guardare il caso di OrtoMondo animato da Legambiente a Paestum.

Nel Comune di Capaccio-Paestum, in provincia di Salerno, opera dal 1987 il circolo Legambiente *Freewheeling*. Il Comune si trova sulla foce del fiume Sele, un’area di rilevante interesse archeologico dove fu fondata Poseidonia l’attuale Paestum. Il circolo ha sede e inizia le sue attività nell’area archeologica, ripristinando la cinta muraria di Paestum, che era una discarica-sversatoio abusiva, e successivamente con la collaborazione della soprintendenza promuove interventi per il recupero della fascia costiera. Queste attività, dopo qualche anno, porteranno alla costituzione dell’oasi dunale Torre di Mare.¹ Lo spazio protetto dell’oasi, anche grazie al sostegno del comune, riconquista il rapporto antico con il mare, avendo a riferimento l’idea-progetto di “parco archeologico diffuso”. Il modello di gestione che viene attivato da Legambiente, comune e soprintendenza anticipa alcuni meccanismi di *governance* condivisi dei beni comuni e delle aree verdi protette che saranno più diffusi nel decennio successivo.

L’iniziativa ha subito negli anni diverse battute d’arresto, fronteggiando cause giudiziarie,

gesti vandalici e intimidatori. Nonostante il percorso non facile di realizzazione del progetto dell’oasi, il circolo è riuscito a radicarsi sul territorio e ottenere un riconoscimento da parte della comunità e delle istituzioni locali. Ciò ha consentito di creare e rafforzare relazioni e di orientarle anche verso questioni non tipicamente ‘ambientaliste’, come nel caso dell’integrazione e inclusione dei migranti, in particolare delle persone arrivate sul territorio attraverso il sistema di accoglienza ed assistenza per i cittadini provenienti dai paesi terzi, richiedenti protezione internazionale nei Centri di accoglienza straordinaria (Cas).

Tra il 2016-2019 Legambiente Paestum coinvolge oltre 500 richiedenti asilo, ospiti negli allora Cas presenti sul territorio e dintorni, nelle attività di tutela archeologica e naturalistica della fascia costiera del territorio, attraverso il progetto di ripristino del “sentiero degli Argonauti”². Le attività dell’associazione si ispirano ai principi della ‘ecologia umana’ che coniuga centralità della persona e tutela dell’ambiente, progresso economico e solidarietà, giustizia ambientale e sociale. Contemporaneamente attraverso le competenze dei volontari il circolo attiva percorsi di *empowerment* non formali rivolti ai migranti attraverso la realizzazione di corsi di alfabetizzazione linguistica, educazione ambientale, educazione stradale, attivazione di due ciclo-officine, supporto legale e la realizzazione di un orto urbano denominato “OrtoMondo” negli spazi del Cas di Capaccio. A seguito della chiusura del sistema di accoglienza attraverso i Cas, il circolo, verificando l’esigenza abitativa delle persone con permesso di soggiorno e impiegate nel settore produttivo agro-alimentare locale, decide di farsi garante dell’affitto di uno stabile - ex Cas di Capaccio-scalo - che ospitava 65

persone e versava in condizioni non ottimali (mancando anche di acqua potabile), crea un *housing* sociale di otto moduli abitativi indipendenti con l’orto, dove oggi risiedono 14 persone. Queste hanno firmato un patto di condivisione e compartecipano alle spese. I prodotti dell’orto oltre a soddisfare le esigenze alimentari dei residenti, vengono venduti attraverso una rete solidale promossa da Legambiente i cui proventi vanno a sostenere le spese dello stabile.

L’orto è diventato in poco tempo uno spazio di scambio culturale, attraverso la condivisione di semi provenienti da vari paesi, il confronto con le differenti tecniche di coltura viene attivato in breve tempo un percorso di emancipazione e di partecipazione attiva nella comunità per i migranti, sviluppando un forte radicamento sul territorio che li ha portati a condividere con la comunità conoscenze e tradizione, rafforzando il loro capitale sociale e relazionale, stimolando il loro benessere psicofisico attivando processi di aggregazione e solidarietà.

Ad oggi il progetto OrtoMondo comprende gli orti sociali, un apiario per promuovere la biodiversità, un piccolo campo da calcio e per il 2023 è in progettazione una piccola comunità energetica.

I residenti di questo luogo, sono passati da regole istituzionali molto rigide a delle forme nuove che possono essere ricondotte ad una ‘casa’, ovvero un luogo di socialità che permette loro di invitare i propri amici, personalizzare gli ambienti, vivere in autonomia.

Il processo attivato dal circolo Legambiente Paestum è uno dei casi studiati dal progetto europeo Involve³ che si propone di definire delle proposte per: a) incrementare le opportunità di inclusione e integrazione, b) ridurre le disuguaglianze, c) rendere le città inclusive più accoglienti, d) e incoraggiare la

partecipazione dei cittadini che vi risiedono. Il cosiddetto “modello di inclusione”⁴ definito dal progetto si propone come uno strumento operativo destinato agli amministratori locali e alle organizzazioni della società civile, ed è stato sperimentato in sette località⁵ pilota del progetto: due in Francia, tre in Italia - tra cui Paestum - e due in Germania, in aree di diversa dimensione urbana (piccola, media e grande). Le esperienze presentano molte differenze che dipendono dalla dimensione delle città e dalle caratteristiche specifiche del contesto: storia e tradizioni locali, strutture sociali, strutture politiche delle amministrazioni locali, livello di partecipazione e di impegno civico della popolazione. Nonostante le numerose differenze che sono emerse dalle analisi Involvement delle iniziative, sono stati individuati dieci fattori chiave costitutivi del modello di inclusione.

I dieci fattori chiave si riferiscono ai seguenti aspetti inerenti alle varie fasi del progetto:

1. cooperazione: per elaborare attività e strategie di cooperazione tra vari livelli istituzionali, comprese associazioni, comitati locali, che facilitino gli incontri e le attività di pianificazione congiunta tra comunità differenti (per lingua, religione e cultura), per promuovere la reciproca conoscenza e contrastare i pregiudizi;

2. reti: per implementare progetti per l'inclusione e l'integrazione dei cittadini di paesi terzi nelle comunità ospitanti, bisogna condividerli tra vari soggetti sociali e tenere conto delle differenze e delle analogie tra le aree locali, sensibilizzando i partecipanti sulle opportunità dell'accoglienza;

3. sensibilizzazione ed emancipazione: preparare il *team* di progetto e le comunità ospitanti ai possibili conflitti, sviluppando e/o rafforzando le competenze di inclusione, integrazione, ed educazione alla diversità nel *team* e nelle comunità ospitanti. Intraprendere un processo di emancipazione per coloro che subiscono discriminazioni;

4. informazione: tenere costantemente informata la comunità locale sugli obiettivi del progetto e sui risultati conseguiti, affinché siano chiari gli effetti sull'area locale (economici, culturali, sociali);

5. scambi culturali: organizzare incontri e attività tra i residenti e i nuovi arrivati (volontariato ambientale, riorganizzazione

degli spazi pubblici, attività sportive, scambi gastronomici, eventi sociali ecc.), coinvolgendo le scuole presenti sul territorio e/o centri culturali sociali, per incoraggiare l'interazione sociale e instaurare legami tra residenti locali e nuovi arrivati;

6. coinvolgimento: promuovere un processo partecipativo sia nella fase di pianificazione che di attuazione del progetto, promuovendo la diversità tra il *team* di progetto e i destinatari dello stesso (cittadini di paesi terzi e comunità ospitante), in base a differenze culturali, di genere, di etnia, di *background* migratorio, disabilità;

7. servizi pubblici: promuovere il miglioramento dei servizi sociali, sanitari e di istruzione affinché soddisfino i nuovi requisiti del territorio, sviluppando sinergie tra le varie risorse e politiche sociali dell'area;

8. autonomia: superare i processi di 'assistenzialismo', sviluppando attività di formazione e abilità che consentano ai cittadini di paesi terzi di trovare lavoro e di organizzare la propria vita civica in autonomia;

9. hub di comunità: creare uno spazio fisico, un luogo di riferimento stabile, per lo scambio culturale, l'apprendimento condiviso e la crescita personale;

10. risorse: rendere disponibili sia risorse umane (possibilmente con competenze specifiche) che finanziarie, per attivare l'autonomia e la sostenibilità finanziaria del processo, sviluppando attività innovative permanenti, commisurate alle esigenze di tutti i settori della comunità.

Alla luce di questi fattori si può osservare che sul territorio di Paestum insiste un forte sistema di collaborazione tra le associazioni *no-profit*, le altre organizzazioni della società civile e le autorità locali che ha generato sin da subito i presupposti per la riuscita del progetto, che nasce da un capitale relazionale e di fiducia di lungo termine. In questo processo il volontariato Legambiente ha svolto la funzione di collegamento tra la comunità locale e i nuovi arrivati, attivando idee e pratiche partecipative.

I processi di innovazione sociale sono lenti e faticosi, e la partecipazione richiesta dall'innovazione sociale stanca ancora di più (Manzini 2022), questo non solo nella fase iniziale che si potrebbe definire 'eroica', ma nel tempo, quando le nuove proposte vanno

gestite e rigenerate giorno per giorno. Per attuare forme durature è auspicabile consolidare l'agire innovativo, generando politiche pubbliche e norme in grado di facilitarlo e definire il campo di azione.

Il modello di inclusione è un riferimento che le istituzioni dovrebbero sostenere, approfondire, sostenere e moltiplicare per combattere illegalità e garantire diritti. Abbiamo bisogno di politiche, strumenti e azioni di 'cura attiva' delle città che prevedono flessibilità, preparazione, nuovi strumenti di regolazione della fruizione degli spazi, una nuova centralità degli spazi intermedi riferita soprattutto alla qualità dell'abitare come esito di un riequilibrio ecologico e politico del rapporto tra corpi, pietre, ambiente, clima. ■

Note

1 Cfr. http://www.legambientepaestum.it/oasi_dunale.html.

2 Il sentiero si snoda dal decumano maggiore di Paestum alla volta dell'oasi dunale, attraversando Porta Marina e un tratto di pineta con flora tipica della macchia mediterranea, raggiungendo l'antica spiaggia della Città di Poseidonia. Il sentiero degli Argonauti si ispira alla leggenda antica secondo la quale gli eroi che accompagnavano Giasone alla ricerca del vello d'oro, avrebbero fondato il santuario di Hera alla foce del Sele.

3 Consorzio del progetto costituito da Legambiente (coordinatore), *Solidarités Jeunes*, *Coordinating Committee for International Voluntary Service* (CCVICS) e *Volunteer Exchange Worldwide* (ICJA), sotto l'accordo di sovvenzione della Commissione europea Amif-2017-Ag-Inte 821666.

4 Nel progetto Involvement con “modello di inclusione” si intende un quadro di riferimento progettato specificamente per istituzioni locali e organizzazioni del terzo settore che intendono mettere in atto buone pratiche di accoglienza e integrazione.

5 Veynes e Communauté de communes du Pays de Saint Aulaye (Francia); Paestum, Rovigo e Scicli (Italia); distretti urbani di Pankow e Mühlenkiez della Città di Berlino (Germania).

Riferimenti

Manzini E. (2022), “Partecipazione a bassa intensità”, in *Che fare*, 13 settembre [<https://www.che-fare.com/almanacco/politiche/partecipazione-a-bassa-intensita/>].

Sennett R. (1996), *Flesh and Stone: The Body and the City in Western Civilization*, W. W. Norton & Company, New York.

Sennett R. (2018), *Costruire e abitare. Etica per la città*, Feltrinelli, Milano.

InSUPERabile junior: promuovere l'accessibilità tra i più piccoli. Un prerequisito utile per costruire un Pebra

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

Garantire l'accessibilità, azione necessaria e imprescindibile

Il primo "Rapporto mondiale sulla disabilità", redatto dall'Organizzazione mondiale della sanità e Banca mondiale, attesta come coloro i quali abbiano una disabilità nel mondo siano oltre un miliardo.

In Europa invece nel 2019, secondo l'*European disability forum*, sarebbero oltre cento milioni i soggetti con disabilità. In Italia, nello stesso periodo, coloro che soffrono di gravi limitazioni – che impediscono loro di svolgere attività abituali – sono stimati invece in 3.150.000. Nei soggetti con più di 15 anni, il 2% presenta gravi limitazioni nella vista, il 4,1% nell'udito e il 7,2% nella deambulazione. In questo quadro risultano desolanti i dati che riguardano l'accessibilità. Secondo l'Istat infatti in Italia solo una scuola su tre risulta accessibile agli alunni con disabilità motoria, e solamente il 37,5% dei musei è fruibile a tutti (Blangiardo 2021). Sono invece soltanto 45 – su 7.904 – i comuni che in Italia possono fregiarsi della "bandiera lilla",¹ il riconoscimento conferito alle città che lavorano per migliorare l'accessibilità turistica.

Pur non esistendo un vero censimento italiano sui Piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche (Peba), significativi i dati del questionario sullo stato di attuazione dei Peba dei comuni lombardi – effettuato da Anci Lombardia – in cui si è rilevato come sui 911 comuni che hanno risposto al quesito – il 64% del totale – ben il 94,2% non abbiano un Peba.

Tali dati sconcertanti sono resi ancor più amari se si pensa che la "Convenzione sui diritti delle persone disabili" delle Nazioni unite del 2006, all'articolo 9, riporta: "Al fine di consentire alle persone con disabilità di vivere in maniera indipendente e di partecipare pienamente a tutti gli aspetti della vita, gli stati parti adottano misure adeguate a garantire alle persone con disabilità, su base di uguaglianza con gli altri, l'accesso all'ambiente fisico, ai trasporti, all'informazione e alla comunicazione".

Tale situazione drammatica in Italia da cosa può dipendere? In realtà sono presenti strumenti che dovrebbero realizzare l'accessibilità nelle città. La Legge n. 41 del 1986 ha difatti introdotto i Peba, i quali inizialmente dedicati ai solo edifici pubblici, successivamente sono stati estesi – dalla Legge n. 104 del 1992 – all'intero territorio urbano. Essi dovrebbero obbligatoriamente essere adottati dai comuni per rimuovere le barriere architettoniche. Nonostante ciò – come descritto in precedenza – vi è un generale disinteresse delle amministrazioni locali verso tale strumento. Probabilmente tale apatia dipende dai tempi medio-lunghi di attuazione dei piani, che li rendono poco spendibili a livello elettorale dagli amministratori locali, ma anche dalla scarsa presa che la tematica dell'abbattimento delle barriere architettoniche ha sulle comunità.

Gli individui spesso non riconoscono il valore di creare una città accessibile a tutti. Essi pensano che uno scivolo sia uno strumento utile a un individuo con disabilità, non considerando che esso sarà vantaggioso per una mamma con passeggino, per un individuo con un piede fratturato, per un viaggiatore che trascini il suo *trolley*, per un anziano che faccia fatica a scendere i gradini. Essi non valutano inoltre che l'accessibilità non solo garantisce la mobilità a tutti, ma favorisce una maggiore socialità che è la vera ricchezza di ogni comunità. Per la proliferazione dei Peba, un prerequisito dunque diviene diffondere l'importanza dell'accessibilità. Gli individui devono acquisire la consapevolezza che essa sia un valore irrinunciabile per ogni città.

Tale azione di sensibilizzazione deve necessariamente avere tra i destinatari privilegiati soprattutto i più giovani.

Una challenge che trasmetta valori positivi

Nel 2017 ha suscitato parecchio scalpore nell'opinione pubblica la notizia della diffusione tra i più giovani della cosiddetta *Blue Whale*, una particolare *challenge* che

vederebbe gli adolescenti cimentarsi in alcune prove dai drammatici risvolti.

Nata in Russia e diffusasi attraverso i *social network*, essa invita infatti i concorrenti a compiere cinquanta prove autolesionistiche che generano dolore in chi le esegue.² Il perverso rituale si conclude con la cinquantesima prova, nella quale i giocatori devono lanciarsi da un alto edificio per togliersi la vita (Rossi 2017). Ognuna delle prove deve essere documentata attraverso video o foto di chi partecipi al gioco.

Secondo la giornalista Galina Mursalieva – che per prima ha denunciato il fenomeno – in Russia, da novembre 2015 ad aprile 2016, sono stati centotrenta gli adolescenti che si sono tolti la vita partecipando alla *challenge*. Se la *Blue Whale* fortunatamente pare essere sparita dalle cronache nazionali, purtroppo fenomeni simili sono apparsi di recente in rete, come la cosiddetta *Jonathan Galindo*, che prevede anche prove da superare che spingono al suicidio.

L'esempio folle di tali rituali, dimostra quanta solitudine e voglia di apparire ci sia negli adolescenti, quanto bisogno essi abbiano di emergere in una società che tende a emarginare l'anonimo e in cui la vita, sempre più spesso, si svolge attraverso i *social network*.

Tale voglia di apparire, di avere un ruolo preminente nella comunità, è così forte che a volte, si possa anche arrivare a gesti estremi, come il suicidio, per 'lasciare una traccia'.

Questa voglia di emergere superando prove,



Fig. 1. Manifesto sintetico delle cinque prove generali di inSUPERabile junior (fonte: elaborazione dell'autore).

tuttavia può essere sfruttata in positivo per educare – soprattutto i più giovani – al rispetto della diversità. Un soggetto con disabilità spesso, oltre che con le barriere fisiche, deve fare i conti con ostacoli sociali e culturali, i quali lo possono spingere ai margini di una comunità. La *challenge* dunque può essere sfruttata per appagare questa voglia di emergere degli adolescenti, ma chiedendo loro di mettere in mostra azioni positive verso la tutela e l'inclusione dei più deboli.

Il progetto inSUPERabile junior

Il gioco inSUPERabile junior, ispirandosi al meccanismo alla base di *Blue Whale*, prevede una lista di prove da compiere, ma dove alla fine non si perde certo la vita ma si ottiene l'attestato simbolico di "inSUPERabile," caratterizzato da una 'carrozzina blu', simbolo dell'iniziativa.

Esso viene lanciato all'interno di alcune classi scolastiche – preferibilmente seconde/terze della scuola secondaria di primo grado e/o prime di un istituto superiore³ –, e richiede ai partecipanti di superare cinque semplici prove. Esse facoltativamente, potranno essere diffuse attraverso i social dell'istituzione scolastica, previo il consenso dei genitori degli alunni.

Le prove mirano a stimolare il contatto degli adolescenti con soggetti con disabilità, portandoli a immedesimarsi empaticamente nelle loro difficoltà. Esse inoltre aspirano a incentivare negli alunni comportamenti meritori da adottare nel vivere quotidiano.

Il gioco si compone di attività da svolgere

da soli o in piccoli gruppi, nel dettaglio:

1. intervistare un disabile con difficoltà fisiche comprendendo i suoi problemi nello spostarsi all'interno della città;
2. aiutare passanti che abbiano limitate capacità di mobilità ad attraversare una strada trafficata;
3. apporre volantini di ammonimento sui veicoli parcheggiati su strisce pedonali o su marciapiedi, che rendano difficoltoso il transito pedonale;
4. svolgere volontariato in un centro che si occupi di soggetti con disabilità, o collaborare allo svolgimento di un'attività con persone con disabilità;
5. scrivere un tema nel quale evidenziare cosa non vada e cosa si potrebbe fare per migliorare l'accessibilità di una città, soprattutto a chi abbia difficoltà motorie, uditive e visive. Superate le prove, gli studenti otterranno il proprio attestato di "inSUPERabile" in un evento pubblico. In tale occasione, le proposte elaborate attraverso il tema dagli studenti, dovranno essere consegnate all'amministrazione della città perché ne prenda visione e, si spera, intervenga per rimuovere le emergenze segnalate e realizzare le migliori proposte.

Un'applicazione del progetto inSUPERabile junior in una scuola di Catania

Il progetto inSUPERabile junior,⁴ ideato e coordinato dall'arch. Gaetano G. D. Manuele, è stato realizzato dall'Istituto comprensivo San Giorgio di Catania con la partecipazione della cooperativa Controvento Catania,

l'Associazione italiana sclerosi multipla (Aism) sezione di Catania e l'associazione culturale Neon. Esso ha visto il patrocinio del Comune di Catania e la collaborazione di una pattuglia dei vigili urbani catanesi.

Esso rientra nelle attività del progetto inSUPERabile Catania che, 'dal basso', promuove dal 2017 l'abbattimento delle barriere architettoniche e sociali a Catania.

Nel progetto inSUPERabile junior sono stati coinvolti diciotto studenti di una seconda classe della scuola secondaria di primo grado dell'Istituto comprensivo San Giorgio, i quali sono stati chiamati a superare cinque prove. Esse hanno mirato a educarli al rispetto della diversità e alla promozione dell'inclusione sociale.

Nella prima prova, che si è svolta giorno 6 aprile 2022 presso il plesso Borsellino dell'Istituto comprensivo San Giorgio, gli studenti hanno incontrato Maria Grazia Anzalone, Maria Pia Attianese e Pasquale Platania, rappresentanti dell'Associazione italiana sclerosi multipla della sezione di Catania, i quali hanno: sensibilizzato gli studenti sull'importanza di abbattere le barriere architettoniche; avviato una riflessione sulla situazione generale di Catania in tema di accessibilità; raccontato la loro attività sul territorio.

Essi hanno spiegato cosa siano le barriere architettoniche e mostrato alcune immagini della 'passeggiata a caccia di barriere' che hanno svolto nel 2019 nell'ambito del progetto internazionale *Jane's walk* a Catania.

Ricco di emozioni per i ragazzi il momento in cui Pasquale - il quale è affetto da sclerosi multipla e ha difficoltà motorie - ha letto un breve racconto. Esso omaggiava il volontariato mettendo in evidenza le difficoltà di chi sia in carrozzina a svolgere le più normali attività, come assistere a una partita di calcio. Nel medesimo incontro Danilo Ferrari e Mariastella Accolla, rappresentanti dell'associazione culturale Neon, invece hanno raccontato la loro esperienza di teatro inclusivo.

Gli studenti hanno avuto modo di interloquire con Danilo - ragazzo tetraplegico che comunica solo attraverso il movimento degli occhi tradotti in parole da Mariastella - facendogli domande personali e sulle sue difficoltà nel vivere a Catania.

I ragazzi sono rimasti colpiti dalla forza di Danilo e molti di loro hanno considerato quanto fossero stupidi i problemi che quotidianamente si ponevano, in confronto a quelli affrontati dal ragazzo.

La seconda prova⁵ invece si è svolta venerdì 22 aprile sempre nel plesso scolastico. Essa ha visto i ragazzi della scuola collaborare con



Fig. 2. Contrassegno apposto dagli alunni dell'Ic San Giorgio sui veicoli che creavano ostacolo alla mobilità pedonale o in presenza di barriere architettoniche (fonte: elaborazione dell'autore).

i ragazzi della cooperativa Controvento, la quale si occupa di soggetti con la sindrome di *down* e autistici.

Gli studenti sotto la supervisione dei loro insegnanti e degli educatori di Controvento – Roberto Genovese e Claudia Sanzone –, divisi in piccoli gruppi formati da ragazzi della scuola e della cooperativa, hanno collaborato alla pittura di cassette di legno. Queste erano provenienti da attività di riciclo e assemblate assieme dovevano formare due librerie originali e colorate da ubicare nella scuola.

Gli studenti e i sei ragazzi della cooperativa, durante l'attività di carteggio e colorazione delle cassette, hanno avuto modo di conoscersi e dialogare fra loro. Gli alunni hanno chiesto ai ragazzi della cooperativa: quanti anni avessero; quali fossero i loro *hobby*; quali attività svolgessero all'interno della struttura di Controvento; se gli piacesse la scuola San Giorgio; se si stessero divertendo.

È stato un momento ricco di spensieratezza e divertimento, in cui gli alunni hanno compreso come le differenze non esistano, e fossero figlie spesso di pregiudizi.

Toccante e fortemente simbolico il momento finale dell'esperienza. Infatti all'inizio della giornata i ragazzi si erano presentati come due gruppi divisi e riconoscibili, mentre alla fine – nel disporsi a cerchio per i saluti e le riflessioni finali – essi erano dislocati spontaneamente senza distinzioni. Non era più possibile distinguere chi appartenesse alla scuola e chi alla cooperativa.

Giovedì 28 aprile invece si sono svolte la terza e la quarta prova. I ragazzi sono partiti dal plesso Borsellino – a bordo di un bus urbano messo a disposizione dall'Amts di Catania – in direzione centro storico.

In piazza Stesicoro hanno trovato ad accompagnarli una pattuglia di vigili urbani che li ha accompagnati durante gli spostamenti.

Nel primo attraversamento pedonale di corso Sicilia, in prossimità di piazza Stesicoro, i ragazzi hanno svolto la terza prova del progetto, ovvero aiutare soggetti fragili in un passaggio pedonale. Prima di svolgerla però è stato spiegato loro l'importanza degli attraversamenti pedonali dotati di strisce.

I ragazzi hanno appreso come i pedoni che attraversino sulle strisce abbiano priorità di passaggio su tutti gli altri mezzi di trasporto e la funzione degli scivoli negli attraversamenti. È stato spiegato loro infatti come Danilo – il ragazzo tetraplegico conosciuto nella prima prova – non avrebbe potuto attraversare la strada con la sua sedia a rotelle qualora non fossero stati presenti gli scivoli nei marciapiedi.

Dopo tali info i ragazzi hanno supportato nell'attraversamento alcuni soggetti fragili, quali: anziani; individui con difficoltà motoria; bambini; donne col passeggino.

Sotto l'occhio dei vigili urbani che hanno calmierato il traffico, i ragazzi li hanno accompagnati nell'attraversamento utilizzando gesti e movimenti delle mani per arrestare il traffico.

È stata spiegata loro infatti l'importanza del contatto visivo pedone-guidatore e di come sia fondamentale comunicare con piccoli gesti negli attraversamenti.

Essi hanno appreso come semplicemente alzando la mano e aprendone il palmo verso i guidatori, potessero chiedere loro di arrestarsi e dare precedenza.

La carovana di studenti, docenti e forze dell'ordine si è successivamente spostata verso alcune vie del centro storico per affrontare la quarta prova, ovvero ammonire con contrassegni gli automobilisti indisciplinati e segnalare le barriere architettoniche presenti nei percorsi.⁶

Durante il tragitto gli studenti hanno apposto particolari contrassegni di ammonimento verso gli automobilisti che avessero parcheggiato in maniera scorretta generando difficoltà a chi si sposti a piedi. I ragazzi hanno pertanto segnalato auto davanti agli scivoli per disabili o nei punti di accesso alla pista ciclabile centro-stazione delle vie Carlo Felice Gambino e Giacomo Puccini. Parecchie inoltre le auto o i motorini ammoniti perché parcheggiati sui marciapiedi.

Nel percorso i ragazzi, attraverso altri appositi contrassegni, hanno inoltre evidenziato le

barriere architettoniche che rendono impossibile il passaggio a un disabile in carrozzina. Il contrassegno recante la scritta "le barriere non rendono felici" è stato apposto su: pedane utilizzate dai locali come *dehors* e prive di scivoli; bidoni della spazzatura posti all'ingresso di alcune attività commerciali; fioriere private che occupavano quasi tutto il marciapiede; pali della segnaletica stradale che rendevano complicato spostarsi sui marciapiedi. In diverse occasioni i ragazzi hanno fatto a gara per apporre un contrassegno sulle auto parcheggiate in maniera scorretta, non disdegnando addirittura incursioni nelle traverse vicine al percorso prestabilito pur di ammonire automobilisti indisciplinati.

I vigili hanno estratto una loro paletta d'ordinanza mostrandola ai ragazzi per spiegarne il funzionamento ed essi hanno colto l'occasione per foto ricordo con questa in mano. Giunti nella centralissima piazza Duomo è stata mostrata loro una foto del luogo quando, negli anni '80, prevedeva un ampio parcheggio. Essa è divenuta occasione per chiedergli di fare un raffronto con la condizione attuale di piazza pedonale. I ragazzi hanno convenuto che fosse migliore adesso, senza auto e con tanti turisti che si riposavano nei giardini della fontana dell'elefante.

Il 5 maggio infine si è svolta la prova finale. In essa, attraverso un tema, i ragazzi hanno descritto le iniziative svolte, le sensazioni provate e quello che hanno ricavato a livello personale dal progetto.

Nei temi c'è chi ha fatto notare quanto fossero uniti e si aiutassero fra loro i ragazzi della cooperativa Controvento, mentre spesso



Fig. 3. Contrassegno apposto dagli alunni dell'Ic San Giorgio sui veicoli che creavano ostacolo alla mobilità pedonale o in presenza di barriere architettoniche (fonte: elaborazione dell'autore).

tra studenti ciò non avveniva.

Altri hanno sottolineato la forza di Danilo e quanto le loro difficoltà non fossero niente in confronto alle sue. C'è chi ha compreso quanto fosse stupido – come ogni tanto avveniva fra loro – prendersi in giro dandosi del 'mongoloide', visto che i ragazzi con la sindrome di *down* erano uguali a loro.

Da quasi tutti è partito un grido d'allarme sulla città, chiedendo che: i ragazzi come Danilo abbiano scivoli per potersi spostare sui marciapiedi; un maggiore controllo per chi parcheggi negli spazi pedonali invocando addirittura l'arresto per chi si macchiasse di comportamenti scorretti; la rimozione degli ostacoli che determinano barriere architettoniche.

Il progetto si è concluso con la premiazione del 31 maggio. Gli alunni sono stati premiati con l'attestato simbolico di "inSUPERabile" alla presenza della dirigente scolastica Concetta Manola, dell'assessore alla mobilità del Comune di Catania Pippo Arcidiacono, dei rappresentanti dell'Aism e dei docenti coinvolti nel progetto.

InSUPERabile junior non avrà risolto purtroppo i problemi in tema di accessibilità della Città di Catania, ma quantomeno ha contribuito a creare tanti 'piccoli difensori' dell'inclusione e del diritto allo spostamento di tutti.

Il progetto si pone l'obiettivo di essere il 'seme' attraverso cui far germogliare l'idea nei catanesi della necessità di un Pebi per la città.

InSUPERabile junior proseguirà con un'iniziativa nella quale i ragazzi saranno coinvolti nella progettazione di uno spazio di quartiere a loro dedicato, un luogo che sia realmente accessibile a tutti. ■

Note

1 Il premio viene conferito dal 2012 dalla Società cooperativa sociale bandiera lilla con il supporto della Consulta regionale per la tutela dei diritti della persona portatrice di handicap della Regione Liguria. Cfr [https://www.bandieralilla.it/comuni-lilla/elenco-comuni.html].

2 La *challenge* compare per la prima volta in un articolo dal titolo "I gruppi della morte" pubblicato il 16 maggio 2016 sulla testata giornalistica Novaya Gazeta e scritto da Galina Mursalieva, la quale descrive la setta attiva su VKontakte, social network molto popolare in Russia.

3 Le prove di inSUPERabile junior sono pensate per adolescenti che siano in una fase di sviluppo intermedio. Questo per evitare che l'essere troppo piccoli non gli permetta di comprendere a pieno il valore degli insegnamenti celati nelle diverse prove, così come l'essere troppo grandi renda difficile che essi adottino certi comportamenti virtuosi impartiti nel gioco a causa di un carattere già per larghi tratti formato.

4 Cfr. <http://insuperabile-catania.blogspot.com/>.

5 La seconda prova, da programma doveva essere in realtà la quarta, ma a causa di esigenze di calendario dell'associazione Controvento, è stata anticipata.

6 Nel dettaglio essi si sono spostati per le seguenti arterie: via Carlo Felice Gambino, via Giacomo Puccini, via Pietro Antonio Coppola, via Michele Rapisardi, piazza Vincenzo Bellini, via Maria Callas, via Leonardi, via Pulvirenti, piazza Scammacca, via Sant'Agata, via Santa Maria del Rosario, via Etna, piazza Duomo, via Vittorio Emanuele II.

Riferimenti

Anci Lombardia (2018), *Stato di attuazione dei piani per l'eliminazione delle barriere architettoniche* (Peba), Lr Lombardia 20/02/1989, no. 6 [https://

www.regione.lombardia.it/wps/wcm/connect/f4bda35b-49a8-4535-9c47-40b64840e737/Relazione_indagine_PEBA.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-f4bda35b-49a8-4535-9c47-40b64840e737-mNSWm7e].

Blangiardo G. C. (2021), *Audizione dell'Istat presso il Comitato Tecnico Scientifico dell'Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità*, Istat, Roma [https://www.istat.it/it/files/2021/03/Istat-Audizione-Osservatorio-Disabilit%C3%A0_24-marzo-2021.pdf].

Urietti D. (2020), "Cosa sappiamo di Jonathan Galindo", in *Corriere della Sera* [https://www.corriere.it/tecnologia/20_ottobre_01/jonathan-galindo-cosa-sappiamo-sfida-diffusa-online-9ef9beb0-03c1-11eb-84c6-5a6c097a97a1.shtml].

European Disability Forum (Edf) (2019), *How many persons with disabilities live in the Eu?* [https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/].

Gazzetta ufficiale (1986), *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*, L 41/1986.

Gazzetta ufficiale (1992), *Legge-quadro per l'assistenza, l'integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate*, L 104/1992.

Manuele G. G. D. (2017), "Insuperabile", in I. Rossi (a cura di), *Verso città accessibili. Miglioramento del funzionamento urbano*, INU Edizioni, p. 78.

Nazioni unite (2006), *Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità* [https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/disabilita-e-non-autosufficienza/focus-on/Convenzione-ONU/Documents/Convenzione%20ONU.pdf].

Rossi A. (2017), "Blue whale, ecco tutte le 50 regole del 'gioco' dell'orrore", in *Il Giornale* [https://www.ilgiornale.it/news/cronache/blue-whale-ecco-tutte-50-regole-gioco-dellorrore-1397469.html].

World health organization & World bank (2011), *World report on disability*, Who library cataloguing in publication data.



Emergenza e diffusione dei centri per la distribuzione alimentare in Italia. Quali strumenti di piano e quali forme del progetto?

Agostino Strina

Un'ipotesi di ricerca

A partire dal secondo dopoguerra il *sistema di distribuzione del cibo* è stato oggetto di un continuo processo di modernizzazione governato dal principio dell'ottimizzazione del profitto e delle economie di scala (Wiskerke 2009). È però negli ultimi due decenni che esso è stato oggetto di una radicale riorganizzazione. Da un lato questa è stata veicolata da una diversa domanda alimentare, frutto dei cambiamenti sociodemografici (invecchiamento della società, affermazione di famiglie mononucleari, incremento della multietnicità, ecc.) e dall'affermazione di un consumatore più attento alla sicurezza e alla qualità degli alimenti (Peta 2007; Civero, Rusciano e Scarpato 2016). Dall'altra, dalla necessità di incrementare la sostenibilità della *supply chain* (Ericksen 2008; Grazia, Green e Hammoudi 2008; Malhi *et al.* 2009; Akkerman *et al.* 2010; Almas e Campbell 2012; El Bilali 2018). In questo quadro di strutturali riassetamenti, la distribuzione del cibo e le sue infrastrutture materiali hanno assunto un ruolo sempre più importante.¹ In particolare, la Grande distribuzione organizzata (Gdo), attore principale del sistema alimentare italiano, ha centralizzato il sistema distributivo attraverso una nuova organizzazione del sistema logistico basata su nodi e *hub* (Iannone 2009; Ecr Italy 2020; Maggioni 2021), attuando parallelamente strategie per l'incremento della performatività attraverso l'affinamento logistico, l'avanzamento tecnologico e l'aumento dell'automazione lungo tutta la filiera.²

Queste trasformazioni e i nuovi assetti che ne sono conseguiti sono particolarmente osservabili nei Centri distributivi (Cedi), i terminali logistici che precedono l'arrivo dei prodotti nei negozi. Si tratta di magazzini di grandi dimensioni (oltre 40.000 metri quadrati, dai sei agli oltre dodici metri d'altezza, muri in calcestruzzo e tetto in lamiera, grandi superfici esterne a parcheggio), solitamente

situati in grandi aree attrezzate considerate strategiche per la distribuzione e utilizzate dalla Gdo per ospitare tutte le fasi di ricezione, smistamento e consegna dei prodotti alla rete di negozi. Nell'ultimo decennio ne sono stati aperti a centinaia, raggiungendo un numero superiore a 450, generando trasformazioni territoriali rilevanti che contrappongono poteri negoziali impari: da un lato i fondi immobiliari e le aziende della Gdo, capaci di garantire importanti oneri di urbanizzazione e consistenti opere compensative, oltre a nuovi posti di lavoro, dall'altro le amministrazioni locali, ad oggi uniche responsabili della pianificazione dei nuovi insediamenti.³ Nonostante questa diffusione e questo rilievo, i centri distributivi di cibo sono spazi poco indagati dalla letteratura urbanistica, non solo italiana, e per lo più ricondotti entro il campo di studi sugli spazi infrastrutturali. Tali studi hanno prevalentemente rilevato le forme e i modi della decontestualizzazione e della extraterritorialità degli spazi osservati, fino a riconoscere in essi i nodi di una rete globale deterritorializzata: un'inaccessibile macchina automatizzata in grado di funzionare senza esseri umani e fuori dalla città (LeCavalier 2019; Young 2019; Lyster 2016, 2019; Easterling 2014). Entro questo processo di automazione, altri studi hanno messo in evidenza le nuove tensioni tra uomo, tecnologie e spazi, dove le procedure astratte diventano immediatamente tangibili (Bensi e Marullo 2018). All'interno di attenzioni di questo tipo, *software*, macchine, persone e cose si aggrovigliano, determinando, in una sorta di neo-taylorismo digitale, continui spazi di interfaccia tra soggetti e macchine (Neilson e Rossiter 2021, 2017, 2014; Moritz 2022; Moody 2019; Mulholland e Stewart 2015). L'ipotesi sulla quale poggia il presente contributo è che queste nuove tensioni tra uomo, tecnologie e spazi meritino attenzione rispetto al modo in cui esse modificano i luoghi alle diverse scale, con conseguenti

importanti ricadute su progetti e piani. Non solo quindi il progetto dei centri logistici, ma anche quella dei territori dove essi sono impiantati, e dove determinano nel tempo, importanti trasformazioni in termini di relazioni sociali ed economiche, infrastrutturali e ambientali. Per discutere questa ipotesi, il contributo che segue mostra alcuni esiti di una ricerca, attualmente in corso, che indaga tre delle aree a maggiore densità logistica alimentare in Italia (Ecr Italy 2020), ognuna delle quali rappresenta un caso esemplare dei differenti processi di urbanizzazione in corso.⁴

Tre spazi

Il primo spazio osservato è quello di Santa Palomba. Situato al confine tra i comuni di Roma e Pomezia, Santa Palomba rappresenta il più importante polo logistico-produttivo dell'area metropolitana di Roma e del centro Italia (Consorzio per lo sviluppo industriale Roma-Latina 2016). La sua storia ha inizio con l'istituzione delle Aree per lo sviluppo industriale (Asi) previste dalle politiche nazionali degli anni '60.⁵ Nata grazie alla sua posizione strategica, che la collocava sul limite geografico superiore del territorio nazionale, Santa Palomba poteva beneficiare dei fondi della Cassa del mezzogiorno destinati allo sviluppo industriale. L'istituzione dell'Asi portò ad un veloce sviluppo di aziende nei settori dell'industria metalmeccanica, chimica e farmaceutica, il cui ridimensionamento (e spesso chiusura), avvenuto dai primi anni Novanta, ha condotto alla progressiva riconversione di molti di questi spazi in magazzini logistici. Oggi, su una estensione di 330 ettari (Municipio XII Roma capitale 2012), l'area ospita numerosi centri distributivi, di cui 12 destinati alla distribuzione di cibo ai punti vendita di molte delle principali aziende della Gdo operanti nel mercato italiano.

Il secondo spazio è quello dell'agglomerato di Aversa nord, nei Comuni di Carinara e Gricignano di Aversa, nell'area metropolitana di Napoli. Esso condivide con Santa Palomba la genesi all'interno delle politiche per lo sviluppo industriale del Mezzogiorno, che portarono negli anni Sessanta alla creazione dell'Asi Caserta, la più grande delle cinque previste in Campania, suddivisa in 15 agglomerati. Localizzato in una posizione baricentrica rispetto ai mercati del centro e sud Italia, nonché vicina alle principali infrastrutture autostradali, ferroviarie e portuali, con un'estensione di 640 ettari, e attualmente in crescita, oggi l'agglomerato di Aversa nord ospita attività manifatturiere, commerciali e logistiche relativamente diversificate

tra loro, per un totale di 230 aziende e oltre 7000 addetti (Consorzio per lo sviluppo industriale di Caserta 2018). Se le piccole e medie imprese manifatturiere hanno continuato a rappresentare un sistema economico importante per l'agglomerato, nell'ultimo decennio la logistica ha occupato numerosi nuovi spazi e ne ha sostituito di vecchi, rappresentando il principale *driver* di espansione. È anche grazie a questo nuovo assetto, supportato da una serie di progetti che hanno potenziato le infrastrutture, che sono stati realizzati alberghi, centri commerciali, ristoranti e centri sportivi. Il terzo spazio è nell'area metropolitana di Milano, nei Comuni di Liscate e Biandrate, lungo l'autostrada Torino-Milano-Venezia, parte della cosiddetta regione logistica milanese.⁶ Considerata il principale centro logistico del Paese, con settori quali la grande distribuzione organizzata, la moda, l'*e-commerce*, il farmaceutico e l'industria alimentare (Prologis 2022), i nuovi poli logistici milanesi assumono qui la propria espansione in forma dispersa e disgregata, lungo l'autostrada, ben al di là dei confini metropolitani (Maggioni 2021). I centri distributivi del cibo non fanno eccezione. Dovendo servire non solo l'area milanese ma il vasto bacino di negozi del nord-ovest italiano, seguono come principale criterio d'insediamento, oltre alla vicinanza alla rete autostradale, la disponibilità di vasti terreni edificabili (o resi tali per l'occasione), occupando superfici precedentemente agricole.

Processi di trasformazione: spazi, politiche, abitanti

Per il suo funzionamento, la logistica alimentare non è facilmente delocalizzabile e, a differenza della gran parte dei centri produttivi (anche alimentari), i centri distributivi del cibo devono essere collocati in prossimità dei mercati da servire. Ne consegue uno sviluppo dei centri profondamente intrecciato ai territori in cui essi si trovano, in termini di relazioni sia economiche che sociali. Questo intreccio matura ovviamente durante il processo di espansione, ed è bene evidente nei tre casi indagati che stanno attraversando una fase, ormai decennale, di costante crescita.⁷ A Santa Palomba, ad esempio, nel 2012, è stato approvato un ampliamento di circa 35 ettari nel Comune limitrofo di Ardea e la maggior parte dei lotti disponibili è già stata assegnata per la costruzione di nuovi edifici da destinare alla logistica, tra i quali un nuovo polo distributivo Amazon (Consorzio per lo sviluppo industriale Roma-Latina 2016). Nell'Asi di Caserta sono previsti 1.400.000 mq di nuovi insediamenti (Consorzio per lo Sviluppo industriale Caserta 2017), ma è in Lombardia che il fenomeno sta assumendo dimensioni ancora più rilevanti: 3 mila ettari di campi sono stati occupati da Cedi e il 79% delle aree trasformate erano ad uso agricolo (Crcs 2022).

Alcune delle dinamiche che regolano lo sviluppo sono ben osservabili nelle Asi di Santa Palomba e Caserta, in quanto gestite da

consorzi per lo sviluppo industriale che, in qualità di enti pubblici economici, sono dotati di autonomia imprenditoriale e possono amministrare il funzionamento, e pianificare le trasformazioni, attraverso uno specifico Piano regionale territoriale. Attraverso questo piano si definiscono le aree idonee alle varie funzioni (produttive e/o logistiche, servizi, spazi di supporto alle attività, spazi aperti) e si provvede alla realizzazione di opere infrastrutturali, derogando, in tal modo, al controllo delle amministrazioni. Tale sostituzione, seppur permettendo una pianificazione libera dai vincoli delle municipalità (in termini di risorse economiche, burocrazia, flessibilità degli strumenti, ecc.), genera non poche problematiche al funzionamento del polo logistico rispetto al contesto, con un forte disallineamento tra traiettorie di sviluppo economico e politiche pubbliche. Ad esempio, a Santa Palomba, sebbene gli oneri di urbanizzazione per la costruzione di nuovi magazzini logistici vengano versati al consorzio, che è a capo dello sviluppo delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, le infrastrutture viarie esterne all'Asi sono di competenza comunale, provinciale e statale. In termini programmatici questo comporta una poca armonizzazione tra le traiettorie di sviluppo dei comuni e quelle dell'Asi stessa. Si consideri inoltre che, benché le infrastrutture risultino già ampiamente sottodimensionate rispetto al carico generato dalla logistica in crescita, il Comune di Roma ha approvato un piano per la costruzione di un nuovo quartiere di residenze sociali dove si insedieranno 1160 persone (Comune di Roma 2016), generando un impatto sul territorio di difficile gestione in termini di mobilità e servizi. Problemi analoghi sono rilevabili anche altrove. A Liscate, Biandrate e altri paesi della provincia milanese è facile trovare camion di grosse dimensioni in sosta in strette strade di piccoli centri cittadini, e anche quando i parcheggi vengono finalmente realizzati, come nel caso dell'Asi di Caserta, questi risultano spazi inospitali rispetto a qualsiasi forma di interazione sociale e con un forte impatto ambientale.

Un altro aspetto rilevante è legato all'incidenza che il processo di trasformazione degli spazi ha sulle forme di residenzialità degli impiegati nei centri. La maggior parte degli operatori logistici dei Cedi ha infatti un contratto a tempo indeterminato e lavora nelle aziende da diversi anni, in alcuni casi da più di quindici.⁸ Questo ha spinto la quasi totalità dei lavoratori ad abitare nei comuni



Fig. 1. Centro distributivo Carrefour, Santa Palomba, esterno (foto dell'autore).

prossimi ai centri distributivi, affittando o acquistando appartamenti. Una parte dei lavoratori di origine straniera, dopo alcuni anni di permanenza in Italia, ha qui 'ricostruito' la propria famiglia, ricongiungendosi con i parenti che risiedevano nei paesi d'origine. Altri lavoratori, più giovani o da meno tempo in Italia, condividono il domicilio con colleghi, formando così nuovi piccoli nuclei familiari. La condivisione riguarda anche la mobilità. Se infatti i dipendenti degli uffici aziendali arrivano quasi tutti con un'auto propria, molti operatori della logistica condividono l'auto con chi abita in prossimità. Una parte minoritaria usa il treno, o i bus pubblici. I più vicini, le biciclette o i monopattini elettrici.

L'impatto dei centri distributivi di cibo nei territori è ancora più rilevante se si osserva come alla loro espansione è seguito l'insediamento di altri importanti attori logistici esterni alla Gdo alimentare. Ad Aversa nord, ad esempio, l'espansione ha portato all'apertura negli ultimi anni di un nuovo magazzino di Mondo convenienza, catena italiana di mobili e complementi d'arredo, e di Comifar, azienda leader della distribuzione farmaceutica in Italia. A Santa Palomba Amazon ha deciso di aprire nel 2023 un nuovo centro logistico, 48 mila metri quadrati che lo rendono uno dei più vasti d'Europa, portando inoltre 200 nuovi posti di lavoro (Giuffrida 2022).

Infine, è interessante osservare come in questi luoghi la crescente densità sociale determinata dalla presenza dei lavoratori della logistica abbia generato tanto un potenziamento delle attività commerciali quanto l'incremento di servizi e il miglioramento delle infrastrutture pubbliche. A Carinaro e Gricignano, ad esempio, la logistica del cibo sta trainando l'inserimento di numerose attività commerciali: ristoranti, palestre, due hotel, due centri commerciali, utilizzati in settimana quasi esclusivamente dai lavoratori del polo. La Regione Campania, in concordato con il Consorzio per lo sviluppo industriale Caserta, ha approvato il progetto destinato alla realizzazione di un asilo nido in cui poter accogliere i bambini delle famiglie dei dipendenti delle imprese, e incrementato l'impianto di pubblica illuminazione a led (Consorzio per lo sviluppo industriale Caserta 2017). Nel milanese la logistica del cibo sta contribuendo a densificare quel sistema insediativo lineare che corre lungo le autostrade senza soluzione di continuità, favorendo l'apertura di numerose attività commerciali, tra le quali *fast-food* e tavole calde frequentate dalle centinaia di camionisti e lavoratori che giornalmente transitano per questi luoghi.

Dentro e fuori i centri distributivi.

Due questioni

Sulla base della ricerca effettuata, possono essere evidenziate due questioni rilevanti per orientare politiche, piani e progetti per gli spazi indagati. La prima riguarda le forme di urbanità che progressivamente si stanno determinando all'interno e all'esterno dei Cedi; la seconda le relazioni tra i Cedi e il territorio ad essi circostante. Ovviamente, le due questioni sono da intendersi come profondamente intrecciate tra loro. Entrambe ci spingono a ripensare radicalmente questi luoghi in termini di forma e ruolo che essi assumono all'interno di contesti sempre meno circoscrivibili ai confini amministrativi entro i quali si collocano.

Riguardo la prima questione, dall'indagine è emerso come il rigido assetto degli spazi logistici sia continuamente ridiscusso dalle pratiche dei lavoratori. I centri distributivi hanno infatti al loro interno e al loro esterno un *layout* poco flessibile rispetto alle possibilità di assemblare in forme molteplici spazi aperti e spazi costruiti, eppure alcune forme di appropriazione di spazi da parte dei lavoratori stanno ridiscutendo relazioni e morfologie. All'interno, ad esempio, gli edifici sono spazi continui e isotropi, segnati dai soli pilastri strutturali che reggono il tetto. Un'architettura ridotta quindi all'essenziale, come un vasto palcoscenico dove il corpo non è più la misura dominante dello spazio, ma sono invece gli oggetti che lo occupano

a definire i parametri dell'architettura che li contiene (Young 2019; Koolhaas 2019; LeCavalier 2016). Eppure, gli ambienti sono tutt'altro che poco abitati, e sono molteplici le forme di socialità che gradualmente vi prendono forma. Questo appare evidente, sia negli spazi accessori tradizionali quali uffici, sale riunioni e spogliatoi, ma anche in altri spazi, frutto di negoziazioni collettive tra proprietari e lavoratori. Molti di questi paiono scarti dello spazio logistico, collocati in un'appendice della struttura principale e caratterizzati da una scarsa qualità architettonica, piccole dimensioni e minime dotazioni di *comfort*, eppure il loro rilievo simbolico è enorme.⁹ Le forme di socialità che vi si generano ci portano a riflettere sui caratteri di urbanità di questi spazi e sugli usi che i lavoratori fanno di questa specifica condizione urbana. Qualcosa che non si esaurisce entro i confini del centro, ma che si estende ad altri spazi: quelli delle limitrofe economie accessorie, legali e illegali, quelli della mobilità, privata, pubblica, condivisa, fino a quelli della residenzialità generata dalla presenza dei nuovi centri, più o meno stanziale, sempre poco riconducibile a soluzioni abitative tradizionali.

Riguardo la seconda questione, l'indagine ha permesso di cogliere il magnetismo dei centri distributivi nei confronti di altre economie che vanno oltre la logistica del cibo. A Carinaro e Gricignano, ad esempio, la logistica del cibo ha trainato un processo di



Fig. 2. Centro distributivo Ortofin, Biandrate, interno (foto dell'autore).

sviluppo che ha investito le infrastrutture, gli spazi del welfare e quelli per il commercio; nel milanese ha densificato il sistema insediativo lineare che corre lungo le autostrade; a Santa Palomba ha favorito l'insediamento di altri importanti attori logistici, come Amazon. I centri distributivi rappresentano così l'emergere e il diffondersi di nuove organizzazioni economiche e spaziali che sono diventate sempre più rilevanti rispetto ai processi di urbanizzazione contemporanei. Questo fatto fa sì che essi non possano più essere trattati esclusivamente come zone a sé, o aree speciali di espansione il cui impatto può ogni volta essere facilmente misurato in termini quantitativi ma mai qualitativi. La loro eccezionalità è pervasa di caratteri e fenomeni ordinari che si intrecciano così indissolubilmente con i contesti, che nuove forme di piano sono necessarie per reinserire i centri emergenti entro visioni più ampie e più complesse, capaci di ripensare per intero l'enorme impatto (ambientale e infrastrutturale) della loro dimensione fisica entro un sistema di relazioni sociali, economiche e logistiche sovralocali e sovranazionali. ■

Note

1 La logistica in Italia è un settore strategico: quasi 100 mila imprese, 1,5 milioni di addetti, 85 miliardi di fatturato nel 2019. Questa importanza è sottolineata anche dal significativo peso economico che la logistica ha all'interno della filiera agroalimentare. Secondo uno studio Ismea del 2006 (via Iannone, 2009), i costi logistici rappresentano circa

1/4 del fatturato delle aziende agroalimentari italiane, con punte del 30-35% nel settore ortofrutticolo (Valentini e Callegaro 2013).

2 Nel 2020, con una rete di 10.959 supermercati, 678 ipermercati, 5.570 minimercati e 3613 grandi magazzini la Gdo italiana intermedia il 74,5%, dei consumi alimentari commercializzabili (Area studi mediobanca 2020).

3 Il tema è stato trattato principalmente nella letteratura economica che ha monitorato il mercato immobiliare della logistica e le dinamiche di sviluppo dei suoi gruppi immobiliari (ad esempio Prologis 2022; WCG e Nomisma 2022). Negli ultimi anni il tema del consumo di suolo da parte della logistica ha trovato grande spazio anche nella cronaca con numerose inchieste volte a raccontare i problemi legati a queste forme di sviluppo (vedere ad esempio Invernizzi 2022; Facchini 2017; Pacella 2022).

4 Il presente contributo mostra gli esiti di una ricerca di dottorato, attualmente in corso, condotta attraverso un lavoro sul campo svolto tra settembre 2021 e luglio 2022 in 11 centri distributivi di otto aziende della grande distribuzione organizzata: Carrefour, Code' Crai, Ortofin (Iper e Unes), Maar, Pac2000A Conad, Pam Panorama, Sigma, Unes. I risultati empirici sono stati raccolti attraverso osservazioni dirette e partecipate, raccolta di dati qualitativi e quantitativi, interviste semi-strutturate a manager, direttori della logistica, responsabili dei lavoratori e lavoratori, produzione di foto e video. Inoltre, sono state svolte interviste semi-strutturate con i dirigenti degli uffici urbanistici dei comuni dove i poli logistici sono localizzati e i dirigenti del Consorzio per lo sviluppo industriale di Roma-Latina.

5 Le Aree di sviluppo industriale (Asi) sono state istituite con la Legge n. 634 del 1957 con l'obiettivo di sanare lo squilibrio nella distribuzione dell'industria nazionale, attraverso misure a sostegno di nuovi insediamenti industriali.

6 Con Regione logistica milanese si intende una vasta area urbanizzata che comprende le province di Milano, Lodi, Piacenza, Novara, Varese, Lecco, Como, e Bergamo e che vive dal punto di vista economico e funzionale in modo fortemente integrato, grazie allo sviluppo dei sistemi di comunicazioni e all'infrastruttura di trasporto. Una concentrazione delle infrastrutture logistiche che negli ultimi vent'anni l'ha portata a comprendere il 30% del fatturato italiano della logistica (Balducci 2005; Maggioni 2021).

7 Si consideri ad esempio il fatto che negli ultimi anni in Italia, una delle principali cause di incremento della superficie nazionale consumata è da attribuire alla logistica e alla grande distribuzione organizzata (Snpa 2022).

8 La permanenza dei lavoratori per tempi prolungati nei Cedi assume dimensioni diverse nei tre luoghi indagati. Nell'area milanese si registra un turnover maggiore rispetto alle due aree del centro-sud. Anche la composizione dei lavoratori è molto diversa, al nord la maggioranza dei lavoratori è giovane e di origine straniera, a Santa Palomba (Roma) la percentuale degli italiani aumenta per diventare la quasi totalità a Carinaro e Gricignano d'Aversa (Caserta).

9 In molti spazi è evidente la stratificazione di usi: i muri degli uffici sono ricoperti di vecchie campagne aziendali, le scrivanie ospitano foto di famiglia, *peluche*, *gadget* vari. Nello spogliatoio di un Cedi a Santa Palomba, in un giorno di novembre del 2021, diversi lavoratori a fine turno seguivano tutti assieme una partita di calcio sullo schermo di uno *smartphone*. Le scale antincendio di un Cedi a Carinaro sono usate come luogo per la pausa pranzo. Lo spazio di parcheggio destinato al carico e scarico della merce a Liscate è utilizzato come luogo di riposo dai camionisti.

Riferimenti

Almas R., Campbell H. (2012), "Rethinking Agricultural Policy Regimes: Food Security, Climate Change and the Future Resilience of Global Agriculture", *Research in Rural Sociology and Development*, Emerald Group Publishing Limited, vol. 18.

Akkerman R., Farahani P., Grunow M. (2010), "Quality, safety and sustainability in food distribution: a review of quantitative operations management approaches and challenges", *OR Spectrum*, no. 32, p. 863-904.

Area studi mediobanca (2020), *Osservatorio sulla Gdo italiana e i maggiori operatori stranieri*, Milano.

Barry A. (2006), "Technological Zones", *European Journal of Social Theory*, p. 239-253.

Bartholdi J. J., Hackman S. T. (2019), *Warehouse & Distribution Science*, Release 0.98.1, The Supply Chain & Logistics Institute, H. Milton Stewart School of Industrial and Systems Engineering, Georgia Institute of Technology, Atlanta.

Bensi N. S., Marullo F. (2019), "The Architecture of Logistics: Trajectories Across the Dismembered Body of the Metropolis", *Foorprint*, no. 12, p. 1-4.

Civero G., Rusciano V., Scarpato D., (2017), "Consumer behaviour and corporate social responsibility: an empirical study of Expo 2015", *British Food Journal*, no.119, p. 1826-1838.

Comune di Roma (2016), *Deliberazione n. 41 dell'assemblea Capitolina* [http://www.urbanistica.



Fig. 3. Centro distributivo Carrefour, Santa Palomba, area ristoro (foto dell'autore).

comune.roma.it/images/dipartimento/atti/deliberazioni/dcsac-2016-41.pdf].

Consorzio per lo sviluppo industriale Caserta (2017). *Relazione Generale*, Variante di riassetto al Piano regolatore Asi (Aree industriali di Aversa nord), p. 2.

Consorzio per lo sviluppo industriale Roma-Latina (2016), *Varianti non sostanziale agglomerato di Santa Palomba*, Deliberazione Cda n.110 del 26 settembre 2016.

Cowen D. (2014), *The Deadly Life of Logistics: Mapping Violence in Global Trade*, University of Minnesota Press.

Crcs (2022), "Consumo di suolo, servizi ecosistemici e green infrastructures: Metodi, ricerche e progetti innovativi per incrementare il Capitale naturale e migliorare la resilienza urbana", *Rapporto sul consumo di suolo 2022*, INU Edizioni, Roma.

Cuppini N. (a cura di) (2020), *Nel Vortice del Presente. Voci, Scorrimenti e Sorvoli tra Movimenti, Logistica, Urbanizzazione*, Ledizioni, Milano.

Easterling K. (2014), "Extrastatecraft. The Power of Infrastructure Space", Verso, London and New York.

ECR Italy (2020), *Dieci anni di logistica nel largo consumo. Mappatura dei flussi logistici* [https://gs1it.org/content/public/f3/42/f34234be-dbe9-4b95-9860-d7d2c0644c9a/ecr_dieci_anni_logistica_largo_consumo_mappatura_flussi.pdf].

El Bilali H. (2018), "Relation between innovation and sustainability in the agro-food system", *Italian Journal of Food Science*, vol. 20, no. 2.

Ericksen P. J. (2008), "Conceptualizing food systems for global environmental change research", *Global Environmental Change*, no. 18, p. 234-245.

Facchini D. (2017). "Consumo di suolo, quando la logistica si mangia la terra", *Altraeconomia*, 30 agosto [https://altreconomia.it/logistica-consumo-suolo/].

Giuffrida S. (2022), "Il nuovo sito Amazon a Ardea vicino al (futuro) termovalorizzatore. Residenti contro Gualtieri: Qui arrivano solo veleni, manca tutto", in *La Repubblica*, 16 maggio [https://roma.repubblica.it/cronaca/2022/05/16/news/amazon-apre-a-santa-palomba-vicino-a-termovalorizzatore-349817285/].

Grazia C., Green R., Hammoudi A. (a cura di) (2008), *Qualità e sicurezza degli alimenti*, FrancoAngeli, Milano.

Iannone F. (2009), "Sistemi di Logistica e Trasporto per il Settore Agroalimentare in Italia", *Quaderni*, Cnr e Irat, EnzoAlbanoEditore, no. 45.

Invernizzi I. (2022), "La logistica a Pavia occupa la campagna con la forza", in *Il Post*, 5 dicembre [https://www.ilpost.it/2022/05/12/espansione-logistica-pavia/].

Khosravi H., Bacchin T. K., LaFleur F. (a cura di) (2019), *Aesthetics and Politics of Logistics*, Humboldt, Venezia e Rotterdam.

Koolhaas R. (2019), "Museum in the Countryside. Aesthetics of the Data Centers", *Architectural Design*, special issue, no. 89, p. 60-65.

LeCavalier J. (2016), *The Rule of Logistics. Walmart and the Architecture of Fulfillment*, University of Minnesota Press, Minneapolis e Londra.

LeCavalier J. (2019), "Human Exclusion Zones: Logistics and New Machine Landscapes", *Architectural Design*, no. 89, p. 48-55.

Lyster C. (2016), *Learning from Logistics. How Networks Change Our Cities*, Birkhäuser, Basel.

Lyster C. (2019), "Disciplinary Hybrids", *Architectural Design*, special issue, no. 89, p. 100-105.

Maggioni A. (2018), "La logistica", *Il sistema del cibo a Milano. Approfondimenti tematici* [http://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/04/Rapporto-Sistema-del-Cibo-di-Milano.pdf].

Malhi L., Karanfil Ö., Merth T., Acheson M., Palmer A. et al. (2009), "Places to Intervene to Make Complex Food Systems More Healthy, Green, Fair, and Affordable", *Journal of Hunger & Environmental Nutrition*, no. 4, p. 466-476.

Moody K. (2019), "Labour and the contradictory logic of logistics", *Work Organisation, Labour & Globalisation*, no. 13, p. 79-95.

Moritz A. (2022), *The Digital Factory. The Human Labour of Automation*, The University of Chicago Press.

Mulholland K., Stewart P. (2014), "Workers in Food Distribution: Global Commodity Chains and Lean Logistics", *New Political Economy*, no. 19, p. 534-558.

Municipio XII Roma Capitale (2012), *Città da Ristrutturare. Programma integrato prevalentemente residenziale n.3 Santa Palomba. Programma Preliminare*, aggiornamento luglio 2012.

Neilson B., Rossiter N. (ed.) (2014), *Logistical Worlds Infrastructure, Software, Labour*, Open Humanities Press, Piraeus, no. 1.

Neilson B., Rossiter N. (ed.) (2017), *Logistical Worlds Infrastructure, Software, Labour*, Open Humanities Press, Kolkata, no. 2.

Neilson B., Rossiter N. (ed.) (2020), *Logistical Worlds Infrastructure, Software, Labour*, Open Humanities Press, Valparaíso, no. 3.

Neilson B., Rossiter N. & Samaddar R., (2018), "Making Logistical Worlds", in B. Neilson, N. Rossiter, R. Samaddar, *Logistical Asia. The Labour of Making a World Region*, Palgrave Macmillan.

Pacella F. (2022), "Centri logistici al posto dei prati: persi 3mila ettari", in *Il Giorno*, 8 giugno.

Peta E. A. (2007), *Consumi agro-alimentari in Italia e nuove tecnologie*, Programma di Diffusione delle conoscenze, Ministero dello Sviluppo Economico.

Prologis (2022), *Real estate logistico: massimi livelli storici di domanda e crescita dei canoni di locazione* [https://www.prologis.it/news-research/global-insights/real-estate-logistico-massimi-livelli-storici-di-domanda-e-crescita].

Snpa (2022), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici* [www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2022/07/Rapporto_consumo_di_suolo_2022.pdf].

Thrift N. (2007), *Non-representational theory: Space, politics, affect*, Routledge, London.

WCG e Nomisma (2022), *Borsino Immobiliare della logistica*, Milano.

Wiskerke J.S.C. (2009), "On Places Lost and Places Regained: Reflections on the Alternative Food Geography and Sustainable Regional Development", *International Planning Studies*, no. 14, p. 369-387.

Young L. (2019), "Neo-Machine: Architecture without People", *Architectural Design*, special issue, no. 89, p. 6-13.



In occasione del
XXXI Congresso Inu,
il 17 novembre a Bologna
si è svolta la

Rassegna urbanistica regionale Emilia-Romagna

Contenimento del consumo di suolo, rigenerazione urbana, adattamento ai cambiamenti climatici, nuovi standard sono i contenuti del nuovo piano comunale che determinano una forma del piano decisamente diversa rispetto al passato. Il nuovo **Pug** prefigurato dalla Regione Emilia-Romagna con la Lr 24/2017 si compone infatti di uno strumento, non conformativo, la **Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale**, che contiene gli assi strategici dell'evoluzione del territorio urbano e rurale e delinea il progetto della città pubblica al quale dovranno fare riferimento sia le trasformazioni complesse che quelle diffuse. Le prime saranno oggetto di strumenti attuativi, le seconde sono disciplinate in una parte regolamentare che definisce inoltre le regole generali per le trasformazioni complesse.

La Rassegna urbanistica regionale si è posta l'obiettivo di illustrare come i Pug approvati e in corso di redazione stanno affrontando questa sfida e come questa forma del piano abbia supportato la redazione di progetti per l'accesso a finanziamenti quali i PINQUA e altri progetti presentati dai Comuni per beneficiare delle missioni del PNRR.

Questo il contributo della Regione Emilia-Romagna al tema trattato dal Congresso la "proposta di una nuova legge nazionale di principi per il governo del territorio".

Per ulteriori informazioni:
www.inucongressorur2022.com/

Il nuovo Codice dei contratti pubblici. Quale impatto sul territorio?

Roberto Gallia

Nelle politiche di sviluppo e coesione, alle infrastrutture è attribuito il ruolo di fornire servizi dedicati alle famiglie e alle imprese, per migliorare la qualità della vita delle persone e creare un ambiente favorevole per l'insediamento e lo sviluppo delle attività produttive. Tuttavia la programmazione degli investimenti in infrastrutture sembra ricercare la velocizzazione della spesa pubblica piuttosto che la realizzazione di standard sempre più elevati nella fornitura dei servizi. Contemporaneamente, la pianificazione urbana e territoriale, che dovrebbe accompagnare questo processo, solo occasionalmente risulta in grado di indirizzare e verificare la localizzazione degli investimenti; sottraendosi, di fatto, ad un dialogo che dovrebbe risultare pratica consuetudinaria.

In occasione di un commento sulla programmazione delle ingenti risorse finanziarie del PNRR, ho espresso il dubbio che, in luogo di perseguire un orizzonte strategico, l'insieme delle iniziative possa costituire una mera operazione congiunturale; poiché risultano chiaramente privilegiati gli aspetti di accelerazione della spesa rispetto alla finalizzazione ed alla localizzazione degli investimenti (2021).

Quindi, commentando l'ordinanza con la quale il Consiglio di Stato ha rimesso alla Corte costituzionale la verifica di legittimità degli standard urbanistici, ho cercato di approfondire i riferimenti in base ai quali le "dotazioni di spazi pubblici, infrastrutture e servizi" possano identificare e debbano costituire "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (2022).

Questo aspetto è stato citato e ripreso all'interno del Ddl di riforma urbanistica

predisposto dalla Commissione ministeriale;¹ che ha richiamato "quanto affermato dalla giurisprudenza in ordine alla riconducibilità della disciplina degli standard urbanistici ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117 della Costituzione), concorrendo gli stessi all'individuazione delle dotazioni minime indispensabili ad assicurare i servizi socio-economici indispensabili alla collettività che fruisce del bene territorio", senza tuttavia fornire le definizioni e i riferimenti necessari sia per identificare le differenze fra dotazioni infrastrutturali e standard urbanistici, sia per specificare il nesso che intercorre fra loro.

Il significato di 'dotazioni territoriali' può essere spiegato ricorrendo ad un esempio. Per i servizi alla prima infanzia, in sede comunitaria è stato indicato uno standard minimo di 33 posti in asilo nido ogni 100 bambini da 0 a 3 anni; standard non definito in sede nazionale, salvo l'obiettivo di 16 posti per 100 bambini attribuito dal Qcs 2000-2006 alle regioni meridionali. Lo scorso settembre l'Istat ha pubblicato l'aggiornamento annuale dei servizi per la prima infanzia in Italia,² evidenziando un netto divario territoriale tra il centro e il nord-est, dove è stato raggiunto lo standard comunitario di 33 posti per 100 bambini, e il sud e le isole, dove non è stato ancora raggiunto lo standard di 16 posti per 100 bambini.

A determinare la dotazione del servizio di assistenza all'infanzia concorrono anche l'offerta istituzionale non tradizionale (nidi aziendali, micronidi casalinghi, ecc.) e l'offerta privata (baby sitter e simili), che non esercitano alcuna influenza nella pianificazione urbanistica.

Per cui, lo standard urbanistico non è significativo nel misurare il target quantitativo delle dotazioni di servizio, e il progetto urbanistico, da solo, non è in grado di determinare le dotazioni territoriali dei servizi.

La pianificazione urbanistica e le politiche urbane possono e devono influire nel perseguire obiettivi strategici di crescita economica e di coesione sociale, preoccupandosi non solo della dimensione spaziale delle aree e dei servizi pubblici, ma anche degli aspetti realizzativi e gestionali delle infrastrutture; definite quali: "beni strumentali dotati della prevalente finalità di fornitura di servizi collettivi, a domanda individuale o aggregata rivolti alle famiglie e alle imprese, [...] indipendentemente dalla natura proprietaria dei soggetti titolari dei diritti reali su tali beni".

Questa definizione, dettata dal decreto Mef del 26 novembre 2010 di attuazione della perequazione infrastrutturale (art. 22, Legge 42/2009 e smi), riunifica le obsolete nozioni di 'opera pubblica' e di 'servizio pubblico' nella innovativa definizione di 'infrastruttura pubblica', quale inscindibile unità tra il servizio prodotto e l'opera fisica costruita a tal fine, il cui interesse pubblico è ancorato non più alla mera proprietà demaniale dell'opera, bensì alla finalità del servizio realizzato.

L'unificazione di servizio e opera non è un riferimento meramente accademico. Recentemente, in occasione della presentazione del rapporto annuale della Svimez, il sindaco di Andria ha ricordato come il suo comune, per difficoltà di bilancio, è stato costretto a chiudere l'unico asilo nido comunale, non potendo pagare gli stipendi degli addetti e l'acquisto delle forniture. Con i fondi assegnati dal PNRR, il comune può costruire

altri asili nido, ma non può riaprire l'asilo esistente. Le opere incompiute non sono solo quelle la cui costruzione non sia ultimata, ma anche quelle ultimate e non utilizzate.

Inoltre, un servizio il cui interesse pubblico è definito con riferimento alla domanda da soddisfare, può essere realizzato e fornito anche dall'impresa privata, in proprio o in regime di concessione di Ppp. Si è resa così immediatamente operativa l'indicazione della Corte costituzionale (sentenza 179/1999), che ha dichiarato che le aree a standard, la cui destinazione può essere realizzata direttamente dal privato in regime di libero mercato, risultano un vincolo conformativo (non decadenziale) e non un vincolo espropriativo (decadenziale). Principio spesso ignorato dalla pianificazione urbanistica, nonostante le numerose pronunce della giustizia amministrativa che ne hanno disciplinato l'applicazione.

Il testo del nuovo Codice dei contratti pubblici, approvato dal Consiglio dei Ministri in esame preliminare il 16 dicembre 2022,³ non tiene conto della definizione di infrastruttura, e mantiene la netta distinzione fra lavori e servizi; creando così un grave *vulnus* alla possibilità di definire una disciplina orientata a finalità di sviluppo.

Per le ricadute sul governo del territorio, di questo testo appaiono rilevanti gli aspetti di programmazione (parte III, articoli da 37 a 40, e allegato I-5), progettazione (parte IV, articoli da 41 a 47, e allegato I-7), nonché le disposizioni del Libro IV in materia di partenariato pubblico privato e concessioni.

Il vigente Codice (Dlgs 50/2016) prevede e disciplina, sostanzialmente, l'esigenza di valutare *ex ante* un progetto, con riferimento sia alla coerenza degli obiettivi sia alla fattibilità a garanzia dell'investimento a buon fine. Il momento della pianificazione, nel quale si operano le scelte in merito al fabbisogno infrastrutturale da soddisfare e agli approfondimenti da affidare a specifici progetti di fattibilità, risulta distinto dal momento della programmazione, nel quale – sulla base delle verifiche espletate con i progetti di fattibilità tecnica ed economica – si decide quali investimenti finanziari e quali infrastrutture avviare a realizzazione.

L'abbinamento di quanto disciplinato dal Dlgs 50/2016 con quanto disciplinato dal Dlgs 118/2011 in materia di finanza pubblica, costituisce il quadro normativo per il finanziamento e la realizzazione di una infrastruttura, e definisce con sufficiente precisione il procedimento, complesso ma chiaro, della sequenza degli atti da produrre.

Il testo proposto elimina la fase di pianificazione e mantiene solo la programmazione triennale, nella quale il progetto di fattibilità tecnica economica non riveste più un ruolo preciso nella definizione delle scelte, tornando ad essere – di fatto – il vecchio progetto di massima.

Le innovazioni proposte rappresentano un ritorno al passato, dove il programma triennale è un libro dei sogni, nel quale le opere si inseriscono senza verifica (prevalentemente per evitare conflitti fra i decisori), e l'elenco annuale avvia a realizzazione opere pubbliche delle quali deve essere verificata la copertura finanziaria e la procedibilità tecnico-amministrativa (con qualche lacuna), ma non la sua utilità né tantomeno i costi previsionali di gestione.

Per argomentare adeguatamente un corretto intervento nell'utilizzazione delle aree a standard tramite le diverse formule di partenariato pubblico privato, servirebbe un ampio spazio.

È bene, comunque, ricordare come il Ppp sia fondato sulla ripartizione dei rischi e delle opportunità connesse alla realizzazione (costruzione e gestione) di una infrastruttura di servizio, e le formule di attuazione non abbiano nulla in comune con gli accordi di partenariato dei programmi urbanistici, fondati sulla 'cattura' e la spartizione del plusvalore generato.

Mi limito a richiamare l'articolo 177 "Contratto di concessione e traslazione del rischio operativo", che al comma 6 prevede che "se l'operazione economica non può da sola conseguire l'equilibrio economico-finanziario è ammesso un intervento pubblico di sostegno". Questa disposizione, che presuppone la realizzazione di opere il cui corrispettivo sia basato sulla definizione di una tariffa a carico degli utenti, potrebbe limitare l'operatività dei partenariati alla sole infrastrutture la cui gestione possa generare un reddito in grado di rimborsare il finanziamento e remunerare il capitale investito, coprire i costi di gestione e produrre un utile di impresa.

Questa previsione costituisce, a mio avviso, una distorsione delle finalità sulle quali fondare non solo la possibilità, ma anche l'utilità sociale della partecipazione dell'impresa privata alla fornitura di servizi di interesse pubblico.

Voglio ricordare le indicazioni della Corte costituzionale che, chiamata ad esprimersi in merito alla ammissibilità dei quesiti referendari sul servizio idrico, ha fornito un quadro interpretativo della regolamentazione dei servizi pubblici a rilevanza economica.

Nel dichiarare ammissibile (sentenza 26/2011) il quesito referendario in tema di determinazione della tariffa del servizio idrico integrato, limitatamente alla parte relativa all'adeguatezza della remunerazione del capitale investito, ha confermato (come già detto nella precedente sentenza 325/2010) che la 'rilevanza' economica del servizio pubblico (comprendente il servizio idrico) comporta il rispetto del principio della copertura dei costi, ma non richiede la remunerazione del capitale investito.

In sostanza, la rilevanza economica di un servizio pubblico impone che l'esercizio avvenga con metodo economico, nel senso che l'attività deve essere svolta in vista della copertura dei costi mediante i ricavi, di qualsiasi natura questi siano, ivi compresi gli eventuali finanziamenti pubblici, e che l'economicità del servizio deve essere valutata anche e soprattutto con riferimento al soddisfacimento dell'utenza. Principio che consente di affermare come non risulti indispensabile che la tariffa agli utenti sia determinata esclusivamente dalla integrale copertura dei costi sostenuti e tantomeno dalla remunerazione finanziaria del capitale investito, in quanto, nel rispetto delle disposizioni comunitarie in materia di tutela della concorrenza, la parte pubblica può integrare le tariffe a carico di particolari fasce di utenza, ovvero contribuire alla copertura dei costi di costruzione e/o di gestione per ridurre l'onere a carico dell'utenza.

Per concludere, un invito a prestare attenzione alla coerenza di come vengono disciplinate le diverse materie che incidono sul territorio; con riferimento, in particolare, al necessario coordinamento tra il nuovo Codice dei contratti e le contemporanee proposte per una nuova legge urbanistica e per l'integrazione al Testo unico dell'edilizia. ■

Note

1 Cfr. <https://www.pausania.it/riforma-urbanistica-la-proposta-del-ministero-delle-infrastrutture/>.

2 Cfr. <https://www.istat.it/it/archivio/274179>.

3 Cfr. <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-10/21339>.

Riferimenti

Gallia R. (2021), "PNRR. Attrezzare la città tra operazioni congiunturali e necessità strategiche", *Urbanistica Informazioni*, no. 297, p. 76-77.

Gallia R. (2022), "Il Consiglio di Stato dubita della legittimità delle deroghe regionali agli standard urbanistici. Con quali argomenti?", *Urbanistica Informazioni*, no. 302, p. 192-193.



Assemblea elettiva Assurb 2022

Markus Hedorfer

Introduzione

Sabato 17 dicembre 2022 si è svolta, nella suggestiva cornice torinese del Castello del Valentino, sede del Politecnico di Torino Dipartimento interateneo di scienze, progetto e politiche del territorio (DIST) e del Collegio di pianificazione e progettazione dei Corsi di studio in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale del Politecnico di Torino, l'assemblea generale 2022 dei soci Assurb, che quest'anno era anche elettiva, con il rinnovo del Consiglio nazionale dell'associazione per il triennio 2022-2025.

La giornata è iniziata con una parte pubblica che ha visto gli interventi di apertura del presidente uscente Markus Hedorfer, della coordinatrice del Collegio di pianificazione e progettazione del Politecnico di Torino, Claudia Cassatella, nonché degli ospiti Michele Talia, presidente dell'Inu, e Paolo Mazzoleni, assessore all'urbanistica del Comune di Torino. Sono poi stati trasmessi i videomessaggi all'assemblea di Wei Yang, presidente della Global Planners' Network (GPN) e di Janet Askew, presidente del Consiglio europeo degli urbanisti (ECTP-CEU).

Nella sua introduzione, il presidente uscente ha fatto un brevissimo bilancio del triennio passato, ricordando come la sua era fin dall'inizio concepita come una presidenza di transizione, di un solo mandato, per attuare alcuni punti programmatici con l'intento di 'europeizzare' maggiormente l'Assurb e di renderla adeguata alle sfide future della professione di urbanista e pianificatore territoriale. Gli obiettivi sono stati raggiunti solo

in parte, dovuto in una certa misura alle limitazioni imposte dalla pandemia, ma anche alla necessità di rispondere ad alcune emergenze, come la controriforma Cappochin o la legge sulle lauree abilitanti.

Interventi

A tutti gli intervenuti sono state poste le stesse tre domande, chiedendo di rispondere dal proprio soggettivo punto di vista e declinando l'intervento secondo le proprie priorità:

1. Quali sono le prospettive e le sfide della pianificazione territoriale negli anni 2020 e 2030?
2. Quali sono gli ambiti di competenza in cui i pianificatori oggi non sono ancora sufficientemente preparati per poter affrontare queste sfide?
3. Quale dovrebbe essere il ruolo di un'associazione di pianificatori professionali in questo?

Claudia Cassatella ha ricordato che la formazione universitaria dei pianificatori territoriali a Torino è iniziata nel 2001, nello stesso anno della riforma professionale. Il ventennale torinese celebrato a maggio è stata l'occasione per fare un bilancio: 1200 titoli di laurea conferiti, un'offerta formativa con un corso triennale e uno magistrale, che offre un curriculum in italiano e uno in inglese. L'apertura internazionale è stata fondamentale e pone *Planning Polito* oggi all'interno dei più importanti circuiti accademici e professionali europei e globali. Passando poi al tema delle sfide per il governo del territorio in Italia, Cassatella

indica la decrescita demografica. Infatti, le tecniche della disciplina si sono formate in un'epoca di crescita, inoltre c'è un problema di visione. Rimandando anche agli atti della Conferenza Siu 2021 di Torino "Downscaling, Rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale", cita il concetto di *wise shrinking*, suggerendo che di fronte a un trend di tale portata è irrealistica l'idea che tutto sia recuperabile. In tali condizioni servono strategie multiformi e integrate, e i pianificatori sono una figura professionale dotata di flessibilità e capacità di orientarsi, sapersi orientare e muovere in sistemi complessi, più che altre figure portate a cercare soluzioni tecnicistiche più facilmente spendibili e comprensibili. Allo stesso tempo, è importante un'alleanza con 'architetti-urbanisti' e 'ingegneri-urbanisti' per far conoscere e valere le competenze nel campo della pianificazione e dell'urbanistica nel discorso pubblico.

Michele Talia, parlando della *Giornata di studio Inu* del giorno precedente dal titolo "Oltre il futuro: emergenze, rischi, sfide, transizioni, opportunità", chiama in causa la sensazione di perdita di controllo di fronte alle sfide del futuro. I temi sono quelli già sviluppati da Cassatella, così come altre sfide che impongono dei ripensamenti: post-pandemia, cambiamenti climatici, fragilità del nostro territorio, effetti della riorganizzazione del lavoro. Pur esistendo un'ampia consapevolezza in materia, vi è meno fiducia nella capacità di saper tradurre le sfide in strumenti concreti di governo del territorio. Inu e Assurb devono iniziare a fare proposte

che aiutino la politica, le istituzioni e la cultura a trovare le soluzioni che cercano. La nuova legge di principi proposta dall'Inu va in questa direzione e affronta anzitutto il nodo finora irrisolto della *governance* dopo la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, per poi approfondire temi come il consumo di suolo, la rigenerazione urbana, la messa in sicurezza del territorio e la fiscalità urbana. L'impegno congiunto deve interessarsi anche della cosiddetta riforma dei saperi per colmare i ritardi dei manifesti didattici delle università e i deficit nella formazione professionale continua. Il 2023 sarà un anno importante per questo e per la collaborazione tra Inu e Assurb, anche in vista dell'organizzazione della XIV Biennale europea delle città e degli urbanisti in programma a Napoli a fine anno.

Paolo Mazzoleni inizia il suo intervento parlando di Torino come "città più grande d'Italia", con dinamiche territoriali da città densa, diverse da quelle delle metropoli regionali di Milano, Roma e Napoli. A meno di cambiare radicalmente modello economico in direzione dirigista, piccoli tassi di crescita continuano a essere necessari per finanziare il recupero delle ampie aree dismesse ora a disposizione. Le sfide sono complesse e non è convincente chi afferma di sapere quale sarà la strada dopo la pandemia. È necessario un ascolto attento, quasi maniacale, dei cambiamenti in atto nelle pratiche lavorative e abitative che in parte si configurano come "poligamia dell'abitare e dei luoghi". Gli strumenti attualmente disponibili sono inadeguati: il piano di Torino è stato concepito 40 anni fa, approvato 30 anni fa e ha finora subito 330 varianti. Il PNRR pone le amministrazioni di fronte alla necessità di individuare velocemente singoli progetti da realizzare, senza richiedere una visione d'insieme. Torino è stata capace di orientare correttamente quest'opportunità solo grazie a una struttura tecnica tra le migliori del paese. Da qui la grande importanza delle competenze in pianificazione e la sua netta opposizione, nel 2020, all'epoca in qualità di presidente dell'Ordine APPC di Milano, contro la proposta dell'allora presidente del CNAPPC di sopprimere il pianificatore territoriale dall'ordinamento italiano. In conclusione, Mazzoleni ricorda lo strumento degli usi temporanei, a Torino in totale libertà rispetto alle destinazioni urbanistiche, con funzione soprattutto esplorativa per l'amministrazione, ma anche gli investimenti sullo

spazio pubblico i cui usi sono cambiati negli ultimi anni, non solo dopo la pandemia.

Wei Yang risponde in modo preciso alle tre domande poste. Alla questione su quali sono le sfide per i prossimi vent'anni, risponde dicendo che cambiamenti climatici, *carbon neutrality*, qualità ambientale, economia circolare, rivoluzione industriale verde e una società più giusta sono senz'altro i temi su cui dovremo lavorare. Evidenza però anche come, proprio per la professione dei pianificatori, la sfida più grande è affrontare il deficit di comprensione, nella società più ampia, dell'importanza e del significato della professione stessa, in quanto siamo noi a proteggere gli interessi pubblici, a promuovere l'equità sociale e di "onorare la nostra madre Terra". Come conseguenza, la professione soffre di un'enorme mancanza di risorse nella pratica e nella formazione per essere pronti per il XXI secolo. Quanto agli ambiti in cui i pianificatori oggi non risultano ancora adeguatamente preparati, chiama in causa quattro concetti: leadership, visione globale, fiducia e competenze. È centrale la capacità di gestire comunicazioni bidirezionali, di collegare *plan-making* con *place-making* e di creare meccanismi innovativi per risolvere problemi socioeconomici complessi. Il ruolo delle associazioni professionali dev'essere quello di giocare un ruolo chiave in queste sfide, certificando attività e percorsi formativi e mantenendo standard professionali alti. È importante in questo contesto il confronto tra esperienze e approcci a livello internazionale.

Janet Askew, dopo aver illustrato brevemente l'ECTP-CEU, ha posto particolare attenzione sul confronto tra le esperienze dei pianificatori nei vari paesi europei. Chiamando in causa i risultati della conferenza "Flexible Planning", tenutasi a Danzica ai primi di dicembre, ha sottolineato come, pur nelle talvolta forti differenze a livello legislativo, gli approcci alla pianificazione nei nostri paesi si assomigliano molto di più di quanto non si creda. Mettendo a confronto, da una parte, il sistema inglese, di tipo "adattivo-indicativo", e, dall'altra, i sistemi dell'Europa continentale, di tipo "imperativo", evidenzia come il sistema inglese cerca di introdurre elementi di maggiore 'certezza', come lo zoning, che invece nei paesi che l'hanno sperimentato per molti anni si cerca di controbilanciare introducendo sempre più elementi di flessibilità. Il continuo scambio

delle esperienze è importante per capire e coordinare i vari approcci e sistemi. Le sfide dei prossimi anni sono certamente la giustizia sociale e climatica, la ripresa post-pandemica, migrazione e inclusione, così come, ultimamente con particolare drammaticità, la guerra in Europa. L'ECTP-CEU contribuisce a questi temi con proprie conferenze e iniziative operative. Obiettivo principale rimane tuttavia l'affermazione della pianificazione come professione distinta, riconoscendo la propria professionalità attraverso i confini nazionali. Con un core curriculum comune, basato sugli approcci flessibili, riusciremo ad allontanarci dall'idea di essere meri tecnici che verificano il rispetto delle norme verso una pianificazione orientata al futuro che sappia supportare comunità e politici.

Elezione del nuovo Consiglio nazionale

Dopo la parte pubblica sono seguite le operazioni rituali di lettura della relazione del tesoriere con l'approvazione all'unanimità del bilancio e la conferma delle quote d'iscrizione. È stato presentato anche un pacchetto di modifiche allo statuto e al regolamento interno dell'associazione, che però è stato respinto in quanto con il 66% dei voti validi a favore è stato mancato il quorum del 75%. L'assemblea ha quindi eletto il nuovo Consiglio nazionale dell'associazione composto da: Adriano Bisello, project manager e ricercatore senior all'Eurac di Bolzano; Nadia Caruso, professoressa di urbanistica e pianificazione territoriale al Politecnico di Torino; Raffaele Di Paolo, segretario generale uscente e libero professionista a Padova; Chiara Panigatta, libera professionista ed ex presidente dell'Ordine APPC della provincia di Lodi; Andrea Marçel Pidalà, libero professionista in Sicilia e docente universitario; Luca Rampado, vicepresidente uscente e urbanista dipendente pubblico in amministrazioni comunali nella città metropolitana di Venezia, già libero professionista; Maria Somma, ricercatrice post doc all'Università Federico II di Napoli; Chiara Riva-Vercellotti, tecnico di reti di distribuzione a Novara; Alberto Zasso, pianificatore libero professionista di Padova. Ai nove eletti si aggiunge di diritto il presidente uscente Markus Hedorfer, libero professionista di Venezia-Mestre. Il 29 dicembre si è svolta la riunione del nuovo Consiglio direttivo: all'ordine del giorno l'elezione delle cariche statutarie di presidente, vicepresidente, segretario generale e tesoriere. ■

L'Ancsa nella rete internazionale delle città patrimoniali

Marika Fior, Stefano Storchi

Novembre 2022 è stato un mese intenso per i rapporti tra l'Europa e l'America latina e in particolare tra l'Italia e Cuba, due Paesi accomunati da un grande patrimonio culturale e creativo. Dal 21 al 27 a La Habana, l'Ambasciata d'Italia in coordinamento con il Ministero della Cultura e la *Oficina del Historiador* (con il sostegno di aziende e istituzioni italiane e cubane) hanno organizzato la XXIV edizione della "Settimana della cultura italiana a Cuba". Un evento che mette in luce il rispetto reciproco delle due culture e soprattutto l'interesse continuo per la promozione e valorizzazione del patrimonio materiale e immateriale. L'aspetto però che più interessa è l'evento svoltosi dal 16 al 18 novembre nel Centro histórico de la Habana, ovvero il XVIII *Encuentro Internacional sobre Gestión de Ciudades Patrimoniales* "Por una ciudad patrimonial inteligente y accesible"; patrocinato dalla *Oficina Regional de Cultura para América Latina y el Caribe* (ORCALC) dell'Unesco assieme ad altri partner europei, che ha visto di nuovo protagoniste Italia e Cuba. Si è trattato di un'occasione per celebrare il cinquantesimo anniversario della Convenzione sul patrimonio mondiale Unesco (siglata appunto il 17 novembre 1972 a Parigi) rettificata da 194 paesi che, come ricordato da Anne Lemaistre direttrice della ORCALC, oggi consente la protezione di oltre 3.800 kmq di territorio (un'estensione che coincide quasi con l'intera India) coinvolgendo 1.154 beni patrimoniali di cui 897 culturali, 218 naturali e 38 misti. Durante questo evento internazionale, molti paesi – tra cui l'Italia attraverso la presenza dell'Associazione nazionale centri storico-artistici (Ancsa) – hanno dato corpo al dibattito sul valore patrimoniale delle città storiche, con importanti riflessioni sui temi delle città intelligenti, dell'accessibilità al patrimonio, nonché

sul riuso del patrimonio industriale nella città contemporanea. L'interesse per questo incontro internazionale non è solo dovuto al *panel* di interlocutori e alle questioni che sono state affrontate, bensì al fatto che proprio il 18 novembre è stato siglato un protocollo di intenti per dar vita alla prima rete internazionale di associazioni attive nel campo della conservazione e rigenerazione delle città storiche e patrimoniali. Ad avviare tale percorso di collaborazione sono state, insieme all'Ancsa, la *Red de Oficinas del Historiador y del Conservador de las Ciudades Patrimoniales de Cuba*, il *Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España*, e la *Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial*.

L'obiettivo comune dei firmatari è rafforzare i meccanismi di cooperazione bilaterale e multilaterale per lo scambio di conoscenze ed esperienze di lavoro nel campo della protezione e gestione del patrimonio culturale e dello sviluppo integrale delle città; della sostenibilità economica e del turismo nonché delle attività creative; delle politiche sociali, educative e di tutela dell'ambiente; delle esperienze relative alla pianificazione strategica, favorendo lo scambio di informazioni relative alla difesa, alla promozione e allo sviluppo integrale delle città storiche. L'intento dei promotori è di progredire nell'adempimento della "Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale e naturale mondiale" del 1972, della "Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale" del 2003, dell'applicazione della "Raccomandazione sul paesaggio urbano storico dell'Unesco" del 2011 e di altri strumenti internazionali relativi alla difesa, promozione e sviluppo integrale del patrimonio culturale. Per l'Ancsa questo risultato giunge dopo un lungo lavoro avviato con la firma di un

accordo di collaborazione con la *Dirección General Casco Histórico* di Buenos Aires nel settembre 2006, a cui è seguita la sottoscrizione di un analogo accordo con la *Oficina del Historiador de La Habana* nell'aprile 2007. Ne è seguito un percorso di collaborazione, esteso poi alla *Bienal Panamericana de Arquitectura* di Quito, che ha prodotto convegni, ricerche e attività espositive in Italia e nelle città latinoamericane, nonché l'attivazione di una sezione del "Premio Gubbio per l'America latina e il Caribe" che nel 2023 giungerà alla VIII edizione.

L'Ancsa è un'associazione culturale che dal 1961 opera per la tutela e la valorizzazione dei centri storici, delle città storiche e in generale del patrimonio urbano e paesaggistico. Importanti urbanisti e architetti italiani ne hanno fatto parte, offrendo notevoli contributi alla tutela, alla salvaguardia e alla valorizzazione del patrimonio storico dei comuni italiani. Le due Carte di Gubbio (del 1960 e del 1990) hanno contribuito a definire il concetto di "centro storico" e di "territorio storico" attraverso una graduale sperimentazione sul campo. Quest'ultimo concetto è stato poi accolto nel 2011 anche nella Raccomandazione Unesco sul paesaggio storico urbano riconoscendo che il valore storico dei beni materiali e immateriali può essere ovunque e che la vera sfida è proteggere le dinamiche culturali che lo hanno generato, riattualizzandolo, per consegnarlo alle generazioni successive (Bandarin e Van Oers 2014).

Dell'Ancsa hanno fatto parte alcune città patrimoniali italiane: tra i soci fondatori si annoverano Bergamo e Ferrara, Genova e Venezia; oggi ne fanno parte anche Bologna e Firenze, Modena e Parma. Queste realtà rappresentano eccellenze per i valori materiali e immateriali che custodiscono – trattandosi

di patrimoni unici al mondo, riconosciuti a livello internazionale –, e contribuiscono ad alimentare le attività culturali dell'associazione. Assieme a loro, però, altri centri storici – sebbene non iscritti alla *World Heritage List* – rappresentano una peculiare e straordinaria risorsa per l'Italia. Una risorsa che l'Ancsa cerca di salvaguardare promuovendo ricerche, iniziative e attività per la loro valorizzazione oltre che per la loro tutela, perché molte sono le sfide che le accomunano.

Nel 2021 l'Ancsa ha festeggiato i 60 anni dalla sua fondazione e l'obiettivo che si era data in questa occasione era di riflettere attentamente sulle sfide globali a cui le città storiche sono chiamate a rispondere. Tra esse sicuramente il cambiamento climatico, i fenomeni di immigrazione e marginalizzazione sociale, il turismo di massa, la crisi energetica e ambientale, l'accessibilità e la mobilità sostenibile e inclusiva. Questi sono ovviamente temi che interessano le città patrimoniali e per questo è importante che l'Italia abbia preso parte alla costruzione della rete internazionale di città patrimoniali, dove l'obiettivo non è il legame tra associazioni per sostenere il recupero e il restauro degli edifici e dei monumenti, bensì l'idea di dare valore alle comunità residenti e a quelle che a diverso titolo vivono le città storiche e ne alimentano l'economia, la vitalità, la cultura attraverso progetti sullo spazio urbano pubblico e privato. È evidente, infatti, che la definizione di città patrimoniale produce anche conflitti oltre ai tanti benefici (D'Eramo 2022): molte realtà soffrono di gentrificazione, turistificazione, museificazione fenomeni che vari centri storici italiani subiscono da tempo, alla pari dei processi di spopolamento, degrado e abbandono (Ancsa-Cresme 2017). Venezia, a questo proposito, rappresenta un esempio emblematico: la sua immagine assunta a livello internazionale è tra le cause principali delle dinamiche di mercato che hanno prodotto l'abbandono da parte dei residenti che non trovano in essa le condizioni di vivibilità che nei secoli aveva assicurato. Inoltre, alla pressione turistica si sommano poi i pericoli climatici – a causa dell'innalzamento del livello del mare Venezia potrebbe scomparire entro il 2050 (Kulp and Strauss 2019) – che rendono questo museo a cielo aperto un elemento fragile dell'ecosistema lagunare. Pertanto, la realtà delle città storiche e patrimoniali nell'attuale contingenza non è certo priva di contraddizioni. Quando si parla di sostenibilità spesso si rimanda ai tre pilastri del Rapporto Brundtland (UN 1987) che basano lo sviluppo futuro su un delicato equilibrio tra economia, ambiente e società, ma tralasciando il quarto fondamentale elemento, la

cultura, per un reale progresso in cui la comunità locale assuma un ruolo centrale. Lavorare per una rete stabile di città patrimoniali significa quindi agire nel rispetto della comunità e delle economie locali. Comunità che devono essere tutelate alla pari – se non di più – dei tessuti urbani che le ospitano. Per questo la sfida che coinvolge questa prima rete internazionale delle città storiche e patrimoniali è accrescere la consapevolezza del ruolo attivo delle comunità nella gestione ordinaria delle città stesse. Formare le comunità locali affinché si prendano cura del proprio patrimonio identitario, del loro ambiente di vita quotidiano, è una sfida da vincere, perché secondo alcuni esperti da essa dipende la sopravvivenza della specie umana. Se è vero che ormai è stato provocato un danno irreversibile al pianeta e la neutralità climatica è solo un'utopia – poiché non sarà realmente possibile contenere l'innalzamento delle temperature a 1,5 °C (Tollefson 2021) –, le società contemporanee devono impegnarsi ad accrescere la consapevolezza dei cittadini per la messa in sicurezza dei luoghi dove vivono, espressione della storia e memoria collettiva (Halbwach 2001) e delle identità culturali locali, riducendo le disparità sociali, le guerre e limitando i danni dai pericoli naturali già noti.

Per un'associazione quale è l'Ancsa, che opera per la salvaguardia e la promozione del territorio storico, questo è un obiettivo importante da raggiungere; e su questo terreno sta lavorando sempre più intensamente attraverso la promozione di reti di comuni, regioni e altri soggetti pubblici che ne costituiscono le colonne portanti. Le esperienze maturate in oltre mezzo secolo di attività, infatti, fanno dell'associazione una voce importante e qualificata anche per lo sviluppo di strategie e azioni rivolte alle città patrimoniali. ■

Riferimenti

- Ancsa-Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese*, Gubbio.
- Bandarin F., Van Oers R. (2014), *Il paesaggio storico urbano: la gestione del patrimonio in un secolo*, Cedam.
- D'Eramo M. (2022), *Il selfie del mondo. Indagine sull'età del turismo da Mark Twain al Covid-19*, Feltrinelli, Milano.
- Halbwach M. (2001), *La memoria collettiva*, Unicopli, Milano.
- United Nation (1987), *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*, Rapporto Brundtland.
- Kulp S.A., Strauss B.H. (2019), "New elevation data triple estimates of global vulnerability to sea-level rise and coastal flooding", *Nature Communications*, vol. 10. <https://doi.org/10.1038/s41467-019-12808-z>
- Tollefson J. (2021), "Top climate scientists are sceptical that nations will rein in global warming", *Nature - News Feature* [<https://www.nature.com/articles/d41586-021-02990-wj>].

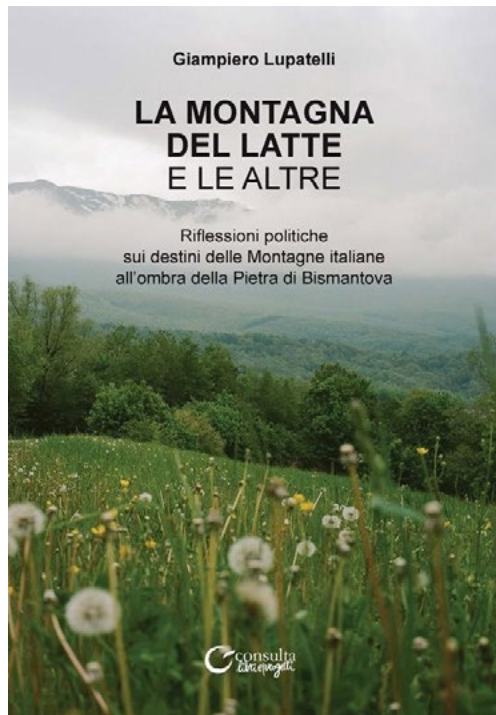


Figg. 1-3 Dall'alto: Riquilificazione di via Mercaderes, nel centro storico de La Habana, e a sinistra il nuovo ingresso della Universidad de San Gerónimo de La Habana dove si è svolto il XVIII Encuentro Internacional sobre Gestión de Ciudades Patrimoniales. Da sinistra a destra i rappresentanti delle associazioni aderenti alla prima rete internazionale di città storiche e patrimoniali: Luis Yeray Gutierrez Pérez (vicepresidente Grupo de Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España), Stefano Storchi (vicepresidente Ancsa), Perla Rosales Aguirreurreta (presidente Red de oficinas del Historiador y del Conservador de las ciudades patrimoniales de Cuba) e Loredana Montes López (presidente Asociación Nacional de Ciudades Mexicanas del Patrimonio Mundial). Un momento conclusivo del "Panel dedicado a las Redes de Ciudades Patrimoniales" durante il XVIII Encuentro Internacional sobre Gestión de Ciudades Patrimoniales.

(foto di Marika Fior e Ana Isis Ramos Alemán)

a cura di Carolina Giaimo e Federico Camerin

Fra opportunità e problemi. La montagna del latte. E le altre



Giampiero Lupatelli (2022), *La montagna del latte. E le altre. Riflessioni politiche sui destini delle montagne italiane all'ombra della Pietra di Bismantova*, Consulta LibrieProgetti, Reggio Emilia.

La Montagna del Latte. E le altre è il diario di una lunga frequentazione della montagna Italiana. Una frequentazione professionale che invece di scorrere lungo i sentieri dell'escursionismo alpinistico o i cammini della attenzione culturale alla tradizione storica e religiosa, si è rivolta alle istituzioni sociali ed economiche della montagna.

Ha cercato risposte alla propria curiosità nei piccoli comuni, nelle Comunità montane e nelle Unioni, nelle scuole e nei presidi sanitari, nelle sedi delle associazioni di rappresentanza, nelle imprese e nelle cooperative. Nei luoghi dove scorre la vita delle comunità, in un flusso che, tante volte nell'arco del secondo dopoguerra, ha corso il rischio di inaridirsi e scomparire e altrettante volte ha saputo trovare nuove strade e riemergere per proporsi alla attenzione del Paese.

Le montagne italiane sono molto diverse tra

loro. Il loro essere rimaste al margine o al di fuori del grande vento di standardizzazione imposta dal fordismo, nella crescita urbana e industriale che ha segnato il miracolo economico del dopoguerra, le ha consegnate alla condizione che Tolstoj attribuisce alle famiglie. Quella per cui "Tutte le famiglie fortunate lo sono allo stesso modo. Delle famiglie sfortunate ognuna lo è a modo suo." Vale anche i territori.

Di tutte queste montagne, ciascuna diversa e ciascuna con le sue diverse criticità, la *Montagna del Latte* occupa uno spazio particolare, nel volume e nella vita dell'autore.

L'Appennino interessa metà della provincia di Reggio Emilia, dal crinale spartiacque che lo separa – e per tanti versi lo unisce, basti pensare al vino e alla poesia – alla montagna toscana di Garfagnana e Lunigiana, sino ai primi contrafforti collinari, attraversati dalla trama dell'incastellamento matildico e ancora lontani della Via Emilia. *Montagna del latte* per la presenza tenace e pervasiva di un allevamento zootecnico conservato dalla tradizione del Parmigiano Reggiano che più volte ha saputo rielaborare le sfide della modernità tenendo fede alla propria tradizione di produzione antica e artigiana.

Il libro parla dei caratteri economici e sociali di questo territorio e del suo popolamento. Dei modi in cui processi produttivi e tradizioni culturali si sono incarnati nelle forme del paesaggio. Della elaborazione di progetti e strategie con le quali il territorio affronta le prospettive incerte di una stagione di *transizione ecologica* e di *transizione digitale*.

Dello sguardo verso le nuove frontiere della *transizione* verso una *economia della vita*; della quale la pandemia ci ha mostrato l'esigenza e la possibilità. Di una prospettiva nella quale salubrità e benessere saranno al centro delle nostre attenzioni e le montagne, *comunità verdi*, potranno giocare nuove carte.

Il libro parla della Montagna del Latte e delle altre. Dall'ombra della Pietra di Bismantova – carica di suggestioni letterarie e di sollecitazioni emotive – lo sguardo si spinge alle altre montagne italiane, consapevole che, nonostante le diversità,

"nessuna montagna è un'isola".

Il confronto si snoda nel cammino, arbitrario e casuale, segnato dalla esperienza professionale dell'autore che lo ha percorso per conoscere e interpretare economie e società diverse.

Per incontrare gli attori politici, economici e sociali che con le loro biografie se ne sono proposti come protagonisti. Per scoprire con loro i sentieri possibili di uno sviluppo economico e civile tutt'altro che scontato. Per costruire, con le fragili istituzioni locali, la voce con cui interpellare le politiche regionali, nazionali ed europee.

Per convincere il Paese a dedicare attenzione, ancor prima e assai più che risorse, a questo mondo, tutt'altro che modesto o marginale.

Giampiero Lupatelli, economista territoriale, si è formato ad Ancona con Giorgio Fuà e Massimo Paci. Da quaranta anni si occupa di politiche territoriali collaborando con Osvaldo Piacentini e Ugo Baldini nell'alveo della tradizione urbanistica di CAIRE, la più antica società professionale d'Europa in forma cooperativa. Ha partecipato alla redazione del Progetto Appennino della Regione Emilia Romagna, all'Atlante Nazionale del Territorio Rurale per il Ministero delle politiche Agricole, al progetto Appennino Parco d'Europa (APE) per il Ministero dell'Ambiente, alla Strategia Nazionale per le Aree Interne.



Rigenerazione urbana e territoriale: un glossario, due casi

Federico Camerin



Giampiero Lupatelli Antonio De Rossi (a cura di) (2022), *Rigenerazione urbana. Un glossario*, Donzelli, Roma.

Il volume si raccoglie un elevato numero di autori tra i più rilevanti nel dibattito sul concetto e pratica della rigenerazione urbana e territoriale per cercare di far luce sugli elementi di ambiguità relativa al suo significato e incertezze in merito alla messa in atto di progetti cui vengono attribuiti i caratteri di "rigenerazione". La chiave di lettura adottata consiste dunque nell'essersi concentrati su cento parole (o termini chiave), provando a colmarle di senso. Il risultato di tale esercizio teorico è un glossario/lessico con carattere apodittico e assertivo di un 'manifesto' non neutrale ma partecipe e con visioni parziali del lessico che dà conto della ricchezza del dibattito in materia di governo del territorio, sottoponendo la proposta al vaglio critico della comunità che quel lessico impiega. Il lettore dovrà affrontare questo volume tenendo in mente tre principali scogli. Il primo scoglio è quello segnato dalla ampiezza di campo con cui il discorso della rigenerazione si misura in quanto coinvolge molteplici campi disciplinari, talvolta lontani tra di loro. Il secondo è la polisemia dei lemmi e dei concetti, mentre il terzo è la pluralità delle voci da coinvolgere che hanno inserito il proprio pensiero-manifesto secondo registri stilistici diversi (variando da definizioni accademiche a racconti di narrazione letteraria). Tale manoscritto risulta essere fondamentale per chi lavora in ambito accademico e nella pratica quotidiana perché indirizza le pratiche di rigenerazione urbana e territoriale come azioni strategiche, integrate e inclusive per garantire un futuro sostenibile ai territori afflitti da continue pratiche speculative.



Elena Sofia Congiu, Matteo De Francesco, Carlotta Franco, Samanta Sinistri, Giuditta Trani, Mara Usai (a cura di) (2022), *Eterotopia La Maddalena. Atlante di un'occupazione/Atlas of an occupation*, Quodlibet, Macerata.

Il volume analizza l'arcipelago di La Maddalena (sette isole a nord-est della Sardegna) attraverso otto visioni in forma di atlante ("Avamposti", "Tabula rasa", "Il piedistallo della statua della Libertà", "Insularità", "La conquista fallita", "Carico antropico", "Un'altra natura" e "Arcipelago") che ne descrivono la stratificazione di storie, immaginari e architetture e il rapporto, talvolta inatteso, tra questa terra e i suoi occupanti (residenti e turisti). La Maddalena è uno tra i vari sistemi isolati del territorio italiano, un modello complesso di rapporti di interdipendenza e connessione, che, nella sua unicità, è valevole di protezione. L'intera area marina e terrestre sono incluse all'interno del Parco nazionale Arcipelago di La Maddalena dal 1994. Le otto visioni analizzano la storia, l'evoluzione del continuo flusso di occupazioni e abbandoni, dall'esercito Napoleonico all'occupazione della Nato, dalla fallimentare vicenda del G8 al carico antropico stagionale del turismo di massa, proponendo specifiche azioni di rigenerazione territoriale in base al laboratorio di progettazione e ricerca "Eterotopia" (2018). In una cornice transdisciplinare che ha coinvolto 120 persone dal mondo dell'architettura, arte, fotografia, archeologia, biologia, sociologia, geografia e terzo settore, Eterotopia ha costruito un crocevia di competenze e intenzionalità che hanno saputo mettere in relazione ricerca immaginifica e politiche territoriali corredati da una deriva propositiva per l'accompagnamento della trasformazione futura dell'arcipelago.



Silvio La Corte (a cura di) (2020), *La bolla olimpica Illusioni, speculazioni e interessi dietro ai cinque cerchi*, Mimesis, Sesto San Giovanni.

Il volume aiuta a comprendere nel dettaglio le questioni di rigenerazione "sostenibile" che girano attorno ai Giochi Olimpici e lo fa ricostruendo la storia di alcuni tra questi vari eventi dal 2000 in avanti (Atene 2004, Pechino 2008, Londra 2012, Rio de Janeiro 2016 e Tokyo 2021). In particolare, il volume si sofferma sulle Olimpiadi Invernali di Milano-Cortina 2026 per analizzare il rapporto tra le trasformazioni che saranno portate a termine per i Giochi, l'evoluzione dei cambiamenti climatici in atto e la crisi identitaria delle popolazioni delle montagne italiane laddove il turismo è diventato monocultura. L'analisi mette in risalto tre aspetti. In primo luogo, l'ammontare reale delle spese pubbliche, sostenute soprattutto dal settore pubblico, per opere la cui realizzazione avverrà solamente nel post-evento. In secondo luogo, lo spreco in termini di consumo di territorio naturale e libero nei vari luoghi in cui si consumeranno questi Giochi (Valtellina, Milano, Trentino-Alto Adige e Cortina). In terzo luogo, le sfide che dovrà affrontare il settore pubblico nella gestione del patrimonio di impianti che verrà loro lasciato in eredità. Al lettore verrà messo in luce l'approccio (privatistico e elitista) che soggiace a questo grande evento di breve durata (15 giorni) per il quale si stanno sostenendo enormi spese pubbliche. Tutto ciò avviene a discapito di azioni volte a migliorare la quotidianità e la qualità del vivere nell'arco alpino (ristrutturazione edifici pubblici, potenziamento della sanità pubblica e dei trasporti pubblici), oltre a alimentare l'economia sostenibile della montagna italiana.

Infrastrutture verdi e blu

Carlo Gasparrini

Le interpretazioni urbane e territoriali degli ultimi decenni hanno preso atto di quanto e come lo spazio fisico e sociale sia attraversato da flussi e dinamiche di natura molto diversa dal passato, mettendo in tensione i concetti consolidati di infrastruttura e rete di fronte ai cambiamenti climatici, alle domande incomprimibili di salute e benessere, alla pervasività di un metabolismo urbano e territoriale dissipativo, ai processi crescenti di marginalizzazione e impoverimento sociale ed economico. Questo cambio di passo suggerisce di andare oltre il riduzionismo funzionalista e la settorialità della dimensione ecologica e delle sue reti, sollecitando un aggiornamento profondo dei concetti di connettività e accessibilità, nel movimento incessante tra dispersione reticolare e prossimità vecchie e nuove. Il progetto urbanistico è chiamato a declinare diverse e pertinenti forme di isotropia, capaci di intercettare anche le asimmetriche e mutevoli domande sociali ed economiche di spazi aperti di qualità, combinando i diversi gradienti della tutela di una 'natura naturale' con la conquista di forme differenziate di naturalità addomesticata negli spazi urbani e periurbani attraverso soluzioni *nature based*, sempre più estese in questa lunga e sussultoria fase di transizione.

Il campo fertile della ricerca, dei progetti urbanistici, delle politiche urbane e delle pratiche sociali ha visto così maturare un'accezione complessa delle reti ambientali come telaio multidimensionale e multiscale della metamorfosi resiliente e paesaggisticamente orientata delle città e dei territori contemporanei.

Una concatenazione di luoghi e valori senza soluzioni di continuità in cui si incrociano esigenze di salvaguardia dettate dall'applicazione di norme nazionali e la crescita del protagonismo comunale e della cittadinanza attiva, sostenute dai nuovi orientamenti

legislativi, regolamentari e programmatici europei, nazionali e regionali soprattutto dell'ultimo decennio.

Questa prospettiva affida alla dimensione integrata delle Infrastrutture verdi e blu (Ivb) la capacità di triangolare campi diversi dell'azione pubblica e privata, favorendo le interazioni e le complementarietà di attori, progetti e risorse in specifici scenari spaziali e temporali. In questo quadro in evoluzione, il ruolo delle Ivb va inteso allo stesso tempo come:

- sistema dinamico e resiliente di adattamento alla molteplicità di rischi ambientali, amplificati dai cambiamenti climatici a scala planetaria e urbana;
- serbatoio diffuso, crescente e orientato per la produzione di servizi ecosistemici e il contrasto attivo e compensativo delle criticità prodotte dal consumo di suolo;
- contesto primario di riferimento per la riorganizzazione del metabolismo urbano e dei cicli di vita delle risorse (in primis acqua, suolo, dotazioni vegetali, rifiuti, energia);
- telaio incrementale della nuova città pubblica connotata da elevate capacità performative dal punto di vista paesaggistico ed ecologico-ambientale, a cui si associano processi di capacitazione sociale ed economica. Le Ivb si configurano come concatenazione potenzialmente sinergica di componenti materiali e immateriali diversamente miscelate e integrate:

- Corpi idrici e infrastrutture tecniche del drenaggio urbano e territoriale da conformare per la coesistenza dinamica città-acque, la mitigazione e l'adattamento al rischio idrogeologico e idraulico, la ritenzione e il riciclo delle risorse idriche.

- Suoli permeabili o da desigillare e paesaggi vegetali (foreste, boschi, aree agricole, parchi e giardini, filari, macchie arboree, vegetazione ripariale, fino alla grana minuta delle aree pertinenziali, delle *water square* e dei *rain*

garden) capaci di garantire la produzione di servizi ecosistemici, tra cui il ripascimento delle falde, il governo dei processi di evapotraspirazione, lo stoccaggio del CO₂, il miglioramento delle condizioni microclimatiche urbane (a partire dalle 'isole di calore'), della qualità dell'aria e della ventilazione urbana.

- Spazi di 'scarto' (suoli e corpi idrici inquinati, aree incolte e marginali, aree industriali dismesse, ecc.) da bonificare e rinaturare.

- Strade e sottoservizi da adeguare alle attuali e future domande di spazi per la mobilità dolce, infrastrutture per la ritenzione, lo smaltimento e il riciclo delle acque, infrastrutture energetiche e digitali.

- Spazi pubblici di qualità paesaggistica per l'identità, la vita sociale e la sicurezza dei territori e delle comunità.

- Luoghi materiali e immateriali di convergenza di azioni multiattoriali per la riappropriazione sociale e la creazione di accordi collaborativi e patti relativi alla gestione di beni comuni.

- Filieri innovative dell'economia urbana legate al riciclo e all'economia circolare, interrelate alla produzione e gestione dei beni comuni ricompresi nelle Ivb (acque, suoli, verde, rifiuti, energia, mobilità dolce, welfare). Tutto ciò mette in tensione la strumentazione, le procedure, le norme e le forme di organizzazione della Pubblica Amministrazione. Sollecita infatti una convergenza e complementarietà di risorse pubbliche a tutte le scale, l'attivazione di premialità urbanistiche e fiscali indirizzate all'obiettivo a cui far corrispondere specifici 'centri di costo' a livello locale, la sollecitazione di una nuova geografia di attori sociali e imprenditoriali e di strumenti patti e partenariati, una governance multilivello e una riorganizzazione interna delle strutture pubbliche per obiettivi, la riorganizzazione delle filiere dei piani dalla scala vasta a quella comunale per garantire l'efficacia e il governo dell'azione pubblica e privata. ■

Struttura/Strutturale

Paolo Galuzzi

Oggi, in Italia, è ancora utile ragionare in termini di piano? E se la risposta fosse affermativa, di che tipo di piano dovremmo trattare? Sono domande che nel nostro Paese tornano continuamente ad affiorare divenendo luoghi comuni di un costume nazionale spesso incline al più disincantato cinismo, all'insofferenza verso qualsiasi forma di regola. Simili luoghi comuni trovano il proprio terreno fertile di attecchimento nello 'stato di eccezione', nello 'stato di urgenza' e nello 'stato di deroga', dove l'altra faccia della medaglia consiste nel perseverare a riprodurre soluzioni e schemi concettuali rassicuranti, quanto anacronistici. Riemerge, tuttalpiù, in forme sempre differenti, la tendenza a superare le rigidità del vecchio modello urbanistico regolativo, affidandosi a più circostanziati progetti urbani per meglio interpretare la complessa realtà in divenire e in grado di ri-definire o modificare di volta in volta il quadro di coerenze e di prospettive entro il quale agiscono. Con una tendenziale inerzia nel concepire una forma di piano alternativa al Prg, alle anacronistiche logiche che lo costituiscono, basate essenzialmente sui principi di 'conformità' e 'conformazione'.

Nei casi in cui qualche forma di piano generale venga ancora ritenuta utile, appare ancora controverso, oggetto di critiche e di radicati fraintendimenti, che questa debba costituire 'una struttura' o assumere un 'carattere strutturale'. Ciò non è imputabile solo alle modalità e caratteristiche del dibattito interno alla cultura urbanistica, alle sue scuole di pensiero, alle sue divergenti posizioni e affiliazioni. Su queste posizioni critiche pesa la non sempre facile, ma condizionante, 'traduzione' sperimentata da altri contesti stranieri: primo fra tutti, quello anglosassone, che alla fine degli anni '60 ha visto introdurre il 'piano di struttura' con il *Town and Country Planning Act* del 1968. Nell'ordinamento britannico, che nella precedente legge del 1947 aveva già risolto

i nodi giuridici della regolazione dei diritti di edificazione, il 'piano di struttura' costituiva uno strumento di pianificazione indicativa e flessibile. Non necessariamente espresso in forma grafica, consentiva di rimandare ai piani locali la regolazione specifica degli usi del suolo, concentrandosi sulla formulazione di strategie generali di assetto urbanistico, integrate ad altre politiche (sociali, della mobilità, ecc.). Nei casi più studiati e noti, ciò consentiva di distinguere tra decisioni strategiche, che afferivano al piano strutturale, e decisioni tattiche, che afferivano al piano locale, in una accezione differente da quella che oggi usiamo comunemente. Ponendo in rilievo quanto quel sistema di pianificazione già agisse secondo principi che potremmo sicuramente definire di 'coerenza' e non di 'conformità'.

È sempre difficile operare trasposizioni da contesti e culture assai differenti dalle nostre. I limiti e le critiche oggi riferibili a quel sistema di pianificazione altrettanto non possono essere trasferiti attraverso semplici automatismi, senza tenere conto delle differenze sostanziali tra i due paesi e del contesto storico e culturale che le ha determinate.

In Italia, la componente 'strutturale' del piano urbanistico si concretizza a partire dalla proposta di riforma dell'Inu del 1995, rispondendo all'eccessiva rigidità previsionale del Prg, e alla prassi della "variante continua". La componente 'strutturale' era strettamente connessa a quella 'operativa', in un rapporto ispirato al principio di coerenza. Tali componenti costituivano specifici strumenti e dimensioni della pianificazione locale: il 'piano strutturale', con carattere programmatico, non conformativo dei diritti edificatori e non vincolistico permetteva di superare le difficoltà legate alla durata e alla decadenza dei vincoli, garantendo la necessaria visione strategica; il 'piano operativo', non inteso quale strumento attuativo del piano strutturale, ne traduceva

progettualmente e coerentemente le indicazioni, garantendo, così, quella flessibilità, assente nella gestione dei Prg.

L'influenza della proposta Inu del '95 sulla riforma delle leggi regionali e sui relativi processi di pianificazione è stata spesso attenuata da fraintendimenti che attengono alla corretta interpretazione delle tre componenti del piano (strutturale, operativa, regolativa) e da una reale applicazione del principio di coerenza, privilegiando la dimensione della conformità. Ciò può essere colto in un'ampia casistica: dal modo di concepire la componente strutturale dal carattere progettuale e non esclusivamente ricognitivo, le sue forme di rappresentazione, le relazioni con le altre dimensioni del piano, la sua intrinseca progettualità strategica. Più in generale, il riferimento a un disegno generale strutturale-strategico che utilizzasse la forma programmatica e non conformativa comune a tutte le esperienze europee più avanzate. Non un quadro completo, apparentemente razionale, di regolazione dell'uso del suolo e di conseguente conformazione edificatoria, come ancora oggi si continua a riproporre in molti contesti.

Al carattere strutturale dovrebbe infatti corrispondere l'essenzialità delle sue indicazioni, l'impronta strategica e la natura esclusivamente programmatica, non prescrittiva e non vincolistica. Gli compete la selettività, la rappresentazione di indicazioni opportunamente selezionate rispetto ai due telai fondamentali sui quali orientare il futuro assetto del territorio: mobilità ed ecologia, ambedue necessarie per garantire efficienza e sostenibilità e per valutare i futuri progetti operativi. Un quadro quindi di riferimento utile per valutare i vantaggi e gli svantaggi di una certa trasformazione, necessariamente territorializzato, basato cioè su un disegno esprimibile cartograficamente e, pur indicativamente, impegnativo. ■

AMBIENTE

Michele Munafò

UI 304

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Ambiente.html>

AREE INTERNE

Massimo Sargolini, Ilenia Pierantoni

UI 305

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Areeinterne.html>

BENI COMUNI

UI 302

Daniela Ciaffi

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Benicomuni.html>

BIODIVERSITÀ

Riccardo Santolini

UI 297

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Biodiversita.html>

CAPITALE NATURALE

Riccardo Santolini, Giovanna Panza

UI 298-299

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Capitale-Naturale.html>

CONSUMO DI SUOLO

Andrea Arcidiacono

UI 296

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Consumo-di-suolo.html>

CAMBIAMENTI CLIMATICI

Francesco Musco

UI 303

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Cambiamenti-climatici.html>

INFRASTRUTTURE VERDI E BLU

Carlo Gasparri

UI 306

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Infrastrutture-verdi.html>

PAESAGGIO

Angioletta Voghera

UI 304

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Paesaggio-564.html>

PATRIMONIO

Chiara Devoti

UI 303

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Patrimonio.html>

RESILIENZA

Grazia Brunetta

UI 305

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Resilienza.html>

RIGENERAZIONE URBANA

Stefano Stanghellini

UI 300

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Rigenerazione-urbana-541.html>

SERVIZI ECOSISTEMICI

Riccardo Santolini, Elisa Morri

UI 298-299

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Servizi-Ecosistemici.html>

SERVIZI DI PROSSIMITÀ

Piergiorgio Vitillo

UI 302

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Servizi-di-prossimita.html>

STANDARD URBANISTICI

Carolina Giaimo

UI 295

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Standard-urbanistici.html>

STRUTTURA/STRUTTURALE

Paolo Galuzzi

UI 306

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Struttura.html>

VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA

Simona Tondelli

UI 301

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Valutazione-ambientale-strategica.html>

ZONING

Bertrando Bonfantini

UI 301

<http://www.urbanisticainformazioni.it/Zoning.html>

Autori

Chiara Amato

PhD in Pianificazione, Design, Tecnologia dell'Architettura, PDTA/ Sapienza Università di Roma, Inu Lazio

Angela Barbanente

DICATECh/Politecnico di Bari, Presidente nazionale Siu

Guido Baschenis

Funzionario Settore Territorio e Paesaggio, Direzione Ambiente, Tutela e Governo del Territorio/ Regione Piemonte

Matteo Basso

Dipartimento di culture del progetto/ Università Iuav di Venezia

Giulia Bevilacqua

Ispra, Inu Lazio

Frederico Burnett

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Estadual do Maranhão (Brasil)

Federico Camerin

Ricercatore Margarita Salas/ Universidad UVA de Valladolid- Univesidad UPM de Madrid-GIAU+S

Mario Cerasoli

Dip. di Architettura/Università Roma Tre

Francesco Colarossi

Studio Coffice - Architettura e Urbanistica

Paolo Colarossi

Studio Coffice - Architettura e Urbanistica, Inu Lazio

Annalisa Contato

DARCH/Università degli Studi di Palermo

Emanuela Coppola

Redazione nazionale UI, LUPT/ Università degli Studi di Napoli Federico II

Luca Domenella

DICEA/Università Politecnica delle Marche

Sandro Fabbro

DPIA/Università degli Studi di Udine

Maurizio Federici

Unità organizzativa Programmazione territoriale e paesistica, Direzione generale Territorio e protezione civile/Regione Lombardia

Letizia Ferrero

Laureata triennale PTUPA-DIST/ Politecnico di Torino

Marika Fior

Segretaria Generale Ancsa, Dip. PDTA/ Sapienza Università di Roma

Adriana Galderisi

DADI/Università della Campania Luigi Vanvitelli

Roberto Gallia

Architetto e saggista

Paolo Galuzzi

Direttore Urbanistica, Dip. PDTA/ Sapienza Università di Roma

Carlo Gasparrini

DA/Università di Napoli Federico II

Carolina Giaimo

Direttrice UI, DIST/Politecnico di Torino

Giuseppe Guida

Responsabile Redazione UI Campania, ricercatore DADI/Università della Campania Luigi Vanvitelli

Paolo La Greca

DICAr/Università degli Studi di Catania

Giada Limongi

DADI/Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Valeria Lingua

DIDA/Università degli studi di Firenze

Barbara Lino

DARCH/Università degli Studi di Palermo

Giampiero Lombardini

Presidente Inu Liguria, DAD/ Università di Genova

Elisa Macciocchi

Sociologa e progettista sociale

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

PhD in Architettura

Elena Marchigiani

Redazione nazionale UI, DIA/ Università degli Studi di Trieste

Marco Mareggi

DASTU/Politecnico di Milano

Giovanni Marinelli

SIMAU/Università Politecnica delle Marche

Anna Marson

Dipartimento di culture del progetto/ Università Iuav di Venezia

Francesco Martinico

Di3A/Università degli Studi di Catania

Francesca Paola Mondelli

Studio Coffice - Architettura e Urbanistica

Lorenzo Nofroni

PhD in Architettura del Paesaggio, professore a contratto DIDA/ Università degli Studi di Firenze

Giovanni Paludi

Responsabile del settore Pianificazione regionale per il governo del territorio, direzione Ambiente, Energia e Territorio/Regione Piemonte

Giulio Gabriele Pantaloni

Borsista di ricerca DIST/Politecnico di Torino, Inu Giovani

Monica Pantaloni

SIMAU/Università Politecnica delle Marche

Irene Poli

Dip. PDTA/Sapienza Università di Roma, Inu Lazio

Chiara Ravagnan

Architetto, Inu Lazio

Daniele Ronsivalle

DARCH/Università degli Studi di Palermo

Francesca Rossi

Dip. PDTA/Sapienza Università di Roma, Inu Lazio

Francesco Rotondo

DICEA/Università Politecnica delle Marche

Giusy Sica

Assegnista di Ricerca, Centro di Ricerca Interdipartimentale LUPT/Università degli Studi di Napoli Federico II

Sharon Anna Somma

Studio Coffice - Architettura e Urbanistica

Stefano Storchi

Vicepresidente Ancsa

Agostino Strina

Dottorando URD, Future Urban Legacy Lab - DIST/Politecnico di Torino

Michele Talia

Presidente nazionale Inu, SAAD/ Università di Camerino

Silvia Uras

Architetto, Comune di Tivoli

Valentina Vittiglio

DADI/Università degli Studi della Campania "Luigi Vanvitelli"

Valeria Vitulano

Dottoranda URD - DIST/Politecnico di Torino, Inu Giovani

Giulia Motta Zanin

DICATECh/Politecnico di Bari

Sandra Zappella

Unità organizzativa Programmazione territoriale e paesistica, Direzione generale Territorio e protezione civile/ Regione Lombardia

Luoghi

Basilicata

Bologna

Brasile

Campania

Catania

Est Ensemble (Grand Paris, FR)

Lazio

Lombardia

Liguria

Milano

Piemonte

Puglia

San Paolo (BR)

Sicilia

Toscana

Veneto

Valli di Lanzo (To)

CHAMPLAS SEGUIN

2022, cm 10x15, acquerello

CHAMPLAS

2022, cm 9x11, acquerello

CHAMPLAS

2022, cm 13x16, acquerello

SANSICARIO

2022, cm 30x40, acquerello

Gosia Turzeniecka

Ho dipinto questi acquerelli attraversando i diversi versanti della montagna della Val di Susa.

Ho cercato di riprodurre gli orizzonti mutevoli nelle diverse stagioni.



Gosia Turzeniecka nasce a Opoczno (Polonia). Dopo aver conseguito la maturità artistica a Łódź, si stabilisce in Italia dove si diploma all'Accademia Albertina di Belle Arti di Torino, specializzandosi nella tecnica ad acquerello e china su carta. Fa parte del circuito artistico torinese rappresentato dalla galleria 41artecontemporanea. Partecipa alle più importanti fiere d'arte e a diverse gallerie in Europa, entrando in prestigiose collezioni private di arte contemporanea. La sua capacità nel cogliere e sintetizzare con immediatezza elementi della vita quotidiana e della natura la porta a partecipare ad eventi performativi e a collaborare con il mondo del teatro, danza e musica. Tiene workshop e laboratori di pittura incentrandosi sulla tecnica della pittura dal vivo. Partecipa a diverse residenze artistiche, tra cui Casa Casorati a Pavarolo. Per l'editore Einaudi illustra le copertine di testi letterari.

www.gosiaturzeniecka.com

