



# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ **LEP** ■ Alcuni impegni per il prossimo biennio ■ **FOCUS L'Agenda urbana** nella programmazione comunitaria. Bilanci e prospettive ■ **Comunità resistenti.** Partecipazione e politiche di sviluppo nelle aree interne e rurali ■ **STUDI&RICERCHE** Misurare l'**accessibilità di prossimità**. Progettare la mobilità attiva ■ **SAPERI, FORMAZIONE, PROFESSIONE** ■ **MOSAICO ITALIA** Piani e progetti in **Piemonte** ■ **INU COMMUNITY Città capitali della cultura italiana** ■ **Città accessibili a tutti 2023-2025** ■ **RASSEGNA URBANISTICA Rur Emilia-Romagna** ■ **UNA FINESTRA SU... Kaliningrad** ■ **SPAZIO GIOVANI RiEvoluzione:** l'Urbanistica di domani. Spazio giovani. Disaster Imagination Game. Rigenerazione urbana delle aree interne ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** Fondazione Cariplo. Rischio **abusivismo** edilizio. Transizione digitale negli strumenti di **protezione civile**. Jane's walk 5.0. Olivetti la **comunità concreta** e il territorio ■ **SPEAKERS' CORNER** Il **dibattito pubblico** ■ **ASSOCIAZIONI UN HABITAT** The New Urban Agenda **ECTP-CEU** Spatial planners as guardians **Assurb** sulla 'riforma dei saperi' ■ **LETTURE&LETTORI** Società, città, territori in transizione. Quali prospettive ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Governo del territorio** ■

**307**

Rivista bimestrale  
Anno LI  
Gennaio-Febbraio  
2023  
ISSN n. 0392-5005  
Edizione digitale  
€ 5,00

**INU**  
Edizioni

**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

**Corrispondenti**

Federico Camerin (Lecture&Lettori)  
William Aiello (INU Giovani)

**Segreteria di redazione**

Valeria Vitulano (responsabile),  
Viviana Martorana

**Progetto grafico**

Luisa Montobbio (DIST/Polito)

**Impaginazione**

Valeria Vitulano, Viviana Martorana

**Immagine in IV di copertina**

FND/Aterballetto - *In/Finito*  
Grace Lyell in *Maudit* cor. Diego Tortelli  
Sala Planisfero, Biblioteca Panizzi, Reggio  
Emilia  
Foto Toni Thorimbert (2018) ©

**307**

Anno LI  
Gennaio-Febbraio 2013  
Edizione digitale  
Euro 5,00

**Comitato scientifico e Consiglio  
direttivo nazionale INU**

Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo,  
Carmen Giannino, Roberto Mascarucci,  
Francesco Domenico Moccia, Laura  
Pogliani, Marichela Sepe, Michele Talia,  
Vincenzo Todaro, Città metropolitana  
di Torino, Comune di Prato, Regione  
Emilia-Romagna.

Componente dei Presidenti di Sezione  
e secondi rappresentanti:

Francesco Alberti (Toscana 2° rap.),  
Andrea Arcidiacono (Lombardia 2°  
rap.), Carlo Alberto Barbieri (Piemonte  
e Valle d'Aosta), Vittorio Emanuele  
Bianchi (Emilia-Romagna 2° rap.),  
Alessandro Bruni (Umbria), Claudio  
Centanni (Marche), Camilla Cerrina  
Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio),  
Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro  
(Friuli Venezia Giulia), Gianfranco Fiora  
(Piemonte e Valle d'Aosta 2° rap.), Laura  
Fregolent (Veneto), Francesco Licheri  
(Sardegna), Giampiero Lombardini  
(Liguria), Roberto Mascarucci (Abruzzo  
e Molise), Francesco Domenico Moccia  
(Campania), Domenico Passarelli  
(Calabria), Chiara Ravagnan (Lazio 2° rap.),  
Francesco Rotondo (Puglia), Francesco  
Scorza (Basilicata), Alessandro Sgobbo  
(Campania 2° rap.), Michele Stramandinoli  
(Alto Adige), Giuseppe Trombino (Sicilia),  
Sandra Vecchietti (Emilia-Romagna),  
Anna Viganò (Trentino).

**Componenti regionali  
del comitato scientifico**

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

**Alto Adige:** Pierguido Morello (coord.)

**Basilicata:** Piergiuseppe Pontrandolfi  
(coord.), piergiuseppe.pontrandolfi@  
gmail.com

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

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

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

**Fiuli Venezia Giulia:** Sandro Fabbro

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

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

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

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

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

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

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

**Sicilia:** Giuseppe Trombino

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

**Trentino:** Giovanna Ulrici

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

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



Associato all'Unione  
Stampa Periodica Italiana

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

**Editore**

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

**Consiglio di amministrazione  
di INU Edizioni**

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

## APERTURE

### 5 **Lep. Se non ora, quando?**

Carolina Giaimo

## IL PUNTO

### 7 **Alcuni impegni per il prossimo biennio**

Michele Talia

## FOCUS

### L'AGENDA URBANA NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA. BILANCI E PROSPETTIVE

a cura di Franco Marini e Simone Ombuen

#### 9 **Prospettive dalla Agenda urbana e ruolo della pianificazione territoriale**

Franco Marini, Simone Ombuen

#### 14 **L'Agenda urbana nell'ambito delle strategie territoriali dei programmi europei, con breve focus sulla Regione Umbria**

Lucio Caporizzi

#### 16 **L'Agenda urbana della Regione Emilia-Romagna: bilancio e prospettive**

Caterina Brancaleoni

#### 20 **L'agenda per le città nelle politiche di sviluppo e coesione in Sicilia**

Ignazio Vinci

#### 25 **Il contributo del Pon Metro 2014-20 e il nuovo programma nazionale Metro Plus nella prospettiva della transizione ecologica delle Città metropolitane**

Giovanni Pineschi

#### 29 **Le componenti culturali e i patrimoni identitari, storico-paesaggistici nei processi di sviluppo urbano**

Sandra Gizdulich

## FOCUS

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

a cura di Emanuela Coppola

#### 33 **Politiche per le comunità resistenti tra rigenerazione, arte e diversità creativa**

Emanuela Coppola

#### 35 **Pratiche artistiche generative per immaginare nuove forme dell'abitare i territori 'interni'**

Alessandra Pioselli

#### 39 **Il ruolo dell'arte nella rinascita di un paese dell'Appennino tosco-emiliano: il borgo-museo di Luicciana-Cantagallo**

Daniela Poli, Nicola Serini

#### 42 **Il ruolo della città di Avellino nello sviluppo della Provincia e per il riequilibrio della Regione Campania**

Emma Buondonno

#### 46 **I tools per lo sviluppo di una comunità in crescita**

Rita Elvira Adamo

#### 49 **Un modello Carbon storage based a supporto della valutazione del Capitale naturale delle aree interne**

Michele Grimaldi, Isidoro Fasolino, Stefano Carpenito

#### 51 **Diversità creativa e appropriatezza funzionale per la riduzione dei divari territoriali: il progetto di metropolitana rurale dell'Alta Irpinia**

Katia Fabbricatti, Vincenzo Tenore

#### 55 **Il protagonismo dei cittadini per lo sviluppo dei territori: l'esperienza di Officina giovani aree interne**

Giulia Valeria Sonzogno, Annalisa Spalazzi



## STUDI&RICERCHE

a cura di Stefano Salata

- 59 Misurare l'accessibilità di prossimità. Uno strumento per progettare la mobilità attiva**  
Paola Pucci, Giovanni Lanza, Luigi Carboni

## MOSAICO ITALIA

### Piani e progetti in Piemonte

a cura della Sezione Inu Piemonte e VdA

- 67 Il progetto preliminare di Piano territoriale della Città metropolitana di Torino**  
Irene Mortari
- 71 PNRR, pianificazione e programmi di riqualificazione urbana a Settimo Torinese**  
Fabrizio Oddone
- 74 L'impatto del PNRR alla scala territoriale. Le candidature di Moncalieri e il progetto di riapertura del Parco del Castello reale**  
Lorenzo Fogliato
- 77 In memoria di Luigi Falco**  
Carolina Giaimo

## INU COMMUNITY

### Città capitali della cultura italiana

a cura della Community Città creative

- 79 Gli attori della rigenerazione culturale delle città: le Capitali italiane della cultura**  
Vittorio Salmoni
- 80 Cultura e creatività come driver di rigenerazione urbana**  
Marichela Sepe
- 82 Parma 2020+21: un programma di sviluppo territoriale a base culturale tra pubblico e privato**  
Francesca Velani
- 86 Procida Capitale della cultura 2022: l'isola che non isola**  
Antonio Carannante
- 88 Bergamo-Brescia Capitale della cultura 2023**  
Claudio Cecchinelli
- 90 Pesaro Capitale italiana della cultura 2024: dalla rigenerazione urbana alla cultura e ritorno**  
Daniele Vimini

## INU COMMUNITY

### Community Città accessibili a tutti 2023-2025

a cura della Community Città accessibili a tutti

- 93 Città accessibili a tutti. Apertura**  
Alessandro Bruni, Iginio Rossi

- 95 Un bilancio delle attività 2019-2022. Mobilità attiva, bene-essere e inclusione**  
A cura della Community Inu Città accessibili a tutti

- 97 Un bilancio delle attività 2019-2022. Linee guida per politiche integrate**  
A cura della Community Inu Città accessibili a tutti

- 99 Accessibilità a 360° e governo del territorio**  
Alessandro Bruni, Iginio Rossi

- 100 Città accessibili a tutti 2023-2025. Verso una visione per il Paese**  
A cura della Community Inu Città accessibili a tutti

## SAPERI, FORMAZIONE, PROFESSIONE

a cura di Carolina Giaimo

- 103 Dialogando attorno a saperi, formazione, professione. A più voci**  
Carolina Giaimo
- 104 Il lungo percorso della riorganizzazione del sapere nella disciplina urbanistica**  
Giuseppe De Luca
- 106 Urbanistica contesa**  
Bertrando Bonfantini
- 108 Formazione all'urbanistica e alla pianificazione, in tempo di 'riforma dei saperi'**  
Claudia Cassatella, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi, Massimo Bricocoli, Giuseppe De Luca, Maurizio Tira
- 110 Perché l'Inu discute della cosiddetta 'riforma dei saperi'**  
Andrea Arcidiacono

## RASSEGNA URBANISTICA

### Rassegna urbanistica regionale Emilia-Romagna

a cura di Sandra Vecchietti, Inu Emilia-Romagna

- 113 Suggestioni dal laboratorio emiliano per un rilancio del riformismo urbanistico italiano**  
Michele Talia
- 114 La Lr 24/2017 della Regione Emilia-Romagna sulla tutela e l'uso del territorio**  
Barbara Lori
- 115 I nuovi Piani urbanistici generali**  
Barbara Nerozzi, Sandra Vecchietti
- 118 Regione Emilia-Romagna: prove pratiche di rigenerazione urbana**  
Marcello Capucci

## UNA FINESTRA SU...

### Kaliningrad

a cura di Stefano Salata

#### 121 Participatory planning in Kaliningrad, Russia

Stefano Salata

#### 122 Participatory mapping of cultural ecosystem services of Kaliningrad green areas

Oleksandra Nenko, Anna Alimpiyeva

## SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico e William Aiello

#### 129 RiEvoluzione: l'Urbanistica di domani tra città, ambiente e digitale

William Marco Aiello

#### 131 Spazio giovani: gli esiti della tavola rotonda e del workshop a Tropea

Luana Di Lodovico, Giada Limongi, Maria Somma

#### 133 Disaster Imagination Game. Workshop INU Giovani

Dora Bellamacina, Andrea Di Giovanni

#### 135 Rigenerazione urbana delle aree interne

Valeria Morello, Eugenio Siciliano

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino e Emanuela Coppola

#### 137 Fondazione Cariplo: una strategia filantropica per contrastare il cambiamento climatico

Federico Beffa

#### 140 Rischio abusivismo edilizio. Un modello per riflettere sul fenomeno

Federica Cicalese, Isidoro Fasolino

#### 143 Verso la transizione digitale negli strumenti di protezione civile. Considerazioni e stato dell'arte dall'esperienza di Exe Sisma dello Stretto 2022

Allegra Eusebio

#### 147 Inu per Jane's walk 5.0: un workshop per raccontare le passeggiate dedicate a Jane Jacobs

Gaetano Giovanni Daniele Manuele, Ambra Bernabò Silorata, Roberta Calcina

#### 149 Adriano Olivetti la comunità concreta e il territorio

Mario Piccinini

## SPEAKERS' CORNER

#### 152 Il dibattito pubblico in Italia alla prova della riforma del Codice degli appalti

Emma Amiconi

## ASSOCIAZIONI

### UN HABITAT

#### 154 The New Urban Agenda: where are we? Monitoring the progress on the implementation of the United Nations' global agenda on cities

Chiara Martinuzzi, Laura Petrella

### ECTP-CEU

#### 156 Spatial planners as the guardians of the future of Europe: tenacity and ambition in an era of uncertainty and complexity

Janet Askew

#### 156 Centenary of the Society of Polish Town Planners

Tomasz Majda

### Assurb

#### 158 L'intervento dell'Assurb al seminario Siu sul tema 'riforma dei saperi'

Nadia Caruso, Chiara Panigatta

## LETTURE&LETTORI

#### 161 Società, città, territori in transizione. Quali prospettive?

Federico Camerin

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

#### 162 Governo del territorio

Carlo Alberto Barbieri

### COPERTINE 2023

Nel 2023 *Urbanistica Informazioni* documenta ricerche e sperimentazioni innovative di pratiche di valorizzazione dello spazio pubblico attraverso il servizio culturale della danza, confermano l'attualità e trasversalità del tema stesso.



La **Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto**, ci offre frammenti estratti dal percorso che ha sviluppato tra il 2020 e il 2022, ovvero il dialogo tra la *performance live* e il paesaggio urbano, all'interno di un più ampio quadro di connessione con i processi di rigenerazione urbana.

Attraverso percorsi di riscoperta e differente narrazione di aree urbane, spazi pubblici e luoghi storici, la potenza evocativa del linguaggio del corpo permette di innescare processi di *audience engagement* significativi nell'avvicinare nuovi utenti alla fruizione culturale, attivando processi generativi di collaborazioni e co-progettazioni all'interno dei diversi contesti territoriali.



## TESTI & PRETESTI

Per la primavera 2023 Urbanpromo Letture rinnova la proposta di una serie di incontri dedicati alla presentazione di pubblicazioni realizzate nell'ambito delle iniziative editoriali dell'Inu o comunque sui temi di interesse per l'Istituto. "Testi & pretesti" è il titolo del nuovo ciclo con cui si intende sottolineare che il pregio dei lavori presentati consiste nell'offrire un ampio ventaglio di spunti ed elementi di conoscenza e di riflessione su aspetti rilevanti dell'urbanistica contemporanea e sul governo del territorio. L'evento di apertura si terrà mercoledì 8 febbraio ed i successivi si svolgeranno il primo mercoledì di ogni mese, fino al luglio 2023. Come consuetudine, in occasione di ogni appuntamento si animerà una riflessione a più voci, con l'autore, sulle questioni poste dalla lettura dell'opera prescelta.

8 FEBBRAIO ore 18.00

### URBANISTICA disciplina in discussione

a cura di

Francesco Domenico Moccia  
(INU)

1 MARZO ore 18.00

### CASA questione ancora aperta

a cura di

Francesco Sbetti (INU Edizioni)  
Stefano Stanghellini (INU)

5 APRILE ore 18.00

### TERRITORIO quale pianificazione?

a cura di

Carolina Giaimo  
(Urbanistica Informazioni)

3 MAGGIO ore 18.00

### GREEN il contributo dei ricercatori

a cura di

Giulia Fini  
(Planum Journal)

7 GIUGNO ore 18.00

### PIANO il riformismo oggi

a cura di

Paolo Galuzzi  
(Urbanistica)

5 LUGLIO ore 18.00

### POLITICHE una globalizzazione?

a cura di

Giuseppe De Luca (INU)  
Francesco Domenico Moccia (INU)

Scopri come partecipare al ciclo di incontri online: inquadra il QR code e segui le istruzioni sul nostro sito!

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



## Lep. Se non ora, quando?

Carolina Giaimo

La costruzione di un welfare sociale improntato non già alla risoluzione delle emergenze ma incentrato sulla promozione del benessere e delle capacità delle persone, quale motore dello sviluppo e dell'occupazione e fattore di inclusione sociale, ha radici lontane.

Se all'inizio della XIII legislatura è ancora regolato dalla Legge Crispi del 1890,<sup>1</sup> costituisce un tema caratterizzato da una articolata elaborazione sociale, in particolare da parte delle culture politiche di matrice cattolica e di sinistra: importanti innovazioni vengono introdotte con le Leggi n. 285/1997 "Disposizioni per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'Adolescenza" e n. 328/2000 "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali", che ha ridefinito il profilo delle politiche sociali apportando una serie di significativi elementi di novità (Turco 2020).

In quella stessa XIII legislatura, fra i contenuti innovativi previsti dalla riforma della Costituzione entrata in vigore con la Legge 3/2001, vi sono – fra gli altri – anche i Livelli essenziali delle prestazioni che, essendo connessi a diritti civili e sociali, devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. La riforma aveva assegnato allo Stato il compito di definirli, individuandoli quale materia di competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m. È noto che si tratta di un contenuto rimasto ancora inattuato.

Dopo un assordante silenzio durato ormai ventidue anni, nell'ultima legislatura è tornato ad essere un tema di grande attualità portato all'attenzione della scena politica poiché connesso alla definizione delle autonomie legislative differenziate delle regioni. Infatti, l'attribuzione delle funzioni è subordinata alla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni<sup>2</sup> (Lep) che di fatto richiede di stabilire quali servizi e prestazioni devono essere offerti in tutto il paese, per garantire i diritti sociali e civili dei cittadini. In conformità a quanto stabilito dalla legge delega sul federalismo fiscale (L 42/2009), ciò significa che se lo Stato definisce un livello essenziale delle prestazioni, poi deve anche garantire a comuni, province, città metropolitane e regioni le risorse sufficienti per poterli erogare, soprattutto a quelli meno dotati di risorse (ad esempio per causa di una fragile capacità fiscale).

In relazione a quanto scritto nel disegno di legge licenziato dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie Roberto Calderoli a fine febbraio 2023, i Livelli essenziali delle prestazioni saranno determinati con Decreto del presidente del consiglio dei ministri (Dpcm): l'ultima legge di bilancio ha infatti istituito a Palazzo Chigi una cabina di regia che entro fine 2023 deve individuarli sulla base delle ipotesi che saranno tracciate da una Commissione tecnica per i fabbisogni standard.<sup>3</sup>

Le materie per le quali è necessario stabilire uno standard adeguato di prestazioni e servizi che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale riguardano sanità, istruzione, assistenza sociale, trasporti: ambiti che riecheggiano (non a caso) le principali tipologie di standard urbanistici del Di 1444/68.

La definizione dei Lep non è l'unico contenuto rimasto inattuato della riforma del 2001.

Fra essi vi è l'altrettanto grave ritardo nella promulgazione della legge di principi sulla materia concorrente del 'governo del territorio', cui l'Inu ha dedicato il suo XXXI Congresso nazionale<sup>4</sup> "La riforma urbanistica e una nuova legge di principi per il governo del territorio" (Bologna, 2022), attivando un 'cantiere' per la messa a punto di una proposta (Talia 2022: 10).

In realtà, nel corso del 2022, qualcuno aveva ipotizzato che l'istituzione, da parte dell'allora Ministro delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile Enrico Giovannini, di una Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio, standard urbanistici e in materia edilizia, avrebbe portato al superamento dell'ottantennale Legge 1150/1942, con le sue modifiche e integrazioni del periodo repubblicano soprattutto a partire dalla Legge 765/1967. Tale iniziativa si è interrotta con la crisi di governo della scorsa estate e con le dimissioni rassegnate dall'allora Presidente del Consiglio Mario Draghi.<sup>5</sup>

Seppur dispersi nell'oblio del legislatore nazionale, corre l'obbligo domandarsi quali nessi possano intercorrere fra i Lep e un'attività del governo del territorio che, come la pianificazione, ha come fine ultimo il perseguimento dell'interesse pubblico e generale. A partire dagli evidenti rapporti, non soltanto semantici, con la disciplina dei servizi definita dagli standard urbanistici.

In tal senso, la scrittura della legge di principi sul governo del territorio appare il contesto normativo corretto per affermare che la dotazione minima di standard urbanistici risponde, in relazione all'attività della pianificazione, al riconoscimento di un livello essenziale minimo.

Infatti, giunto a valle di un processo di complessa negoziazione politica, il Di 1444/68 si configura come un provvedimento che definisce quei rapporti minimi inderogabili di spazi da destinare alla realizzazione di servizi pubblici e di interesse collettivo e rappresenta quel minimo livello di civiltà urbana (Astengo 1967) che le forze più riformiste del paese rivendicavano in relazione alla crescita espansiva e incontrollata del territorio, che si era progressivamente



innescata a partire dalla fine del decennio degli anni '50 del '900. È noto che tale provvedimento normativo<sup>6</sup> definisce ancora oggi quantità minime di spazi e attrezzature pubbliche da destinare a parco e per il gioco e lo sport, per l'istruzione (asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo), per parcheggi, per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi, ecc.

Se lo standard è dunque un prerequisito di ordine spaziale per la produzione di servizi pubblici, esso rappresenta però una condizione necessaria ma non sufficiente per la realizzazione (e soprattutto il buon funzionamento) di ambienti urbani di qualità e per offrire ai cittadini la garanzia del diritto di pari dignità sociale previsto dalla Costituzione (art. 3). Dunque se è vero che la dotazione di standard racchiude in sé un potenziale servizio, non è altrettanto vero che tale dotazione soddisfi la totalità delle azioni di welfare necessarie. "È proprio la rilevanza del profilo sociale che, in particolare nella città contemporanea, pone in termini diversi la questione delle nuove domande di welfare, in presenza della evidente riduzione di risorse economiche (non soltanto quelle pubbliche) e della necessità/opportunità di un partenariato privato/pubblico. È questo un tema in cui è però necessaria la consapevolezza che l'urbanistica può pianificare e progettare solo alcune condizioni per favorire e praticare il welfare urbano, con la responsabilità (questa sì che le appartiene direttamente) ed il potere di progettare una pertinente e adeguata spazialità, prioritariamente (ma non esclusivamente) attraverso la garanzia dello spazio della città pubblica e di uso pubblico e del suo reperimento e messa a disposizione" (Barbieri 2019: 42).

La quantità di suolo pubblico disciplinata nei piani comunali costituisce, dunque, 'soltanto' la premessa per la concreta realizzazione di servizi e l'attuazione di politiche pubbliche per il benessere dei cittadini. La previsione di una riserva di aree pubbliche rappresenta, pertanto, la fondamentale garanzia di base minima che si colloca all'inizio di un complesso processo finalizzato a soddisfare bisogni collettivi e sociali ma non sottrae l'attore pubblico alle sue responsabilità di esplicitazione e realizzazione di politiche di programmazione e di gestione.

Va da sé che garantire dotazioni urbanistiche minime inderogabili in tutto il paese, adeguate ai bisogni delle comunità locali, sia un compito cui l'attività della pianificazione non può sottrarsi in forza dell'irrinunciabile interesse collettivo cui è deputata.

Ed in relazione all'attività della pianificazione e alla disciplina della città pubblica, va considerato che i bisogni (vecchi e nuovi) della popolazione richiedono il superamento della (inutile e impropria) opposizione standard *versus* servizi: è evidente che si tratta di due oggetti diversi ed è ancor più evidente che occorrono entrambi.

Gli standard, in quanto dotazione quantitativa minima di spazi destinati alle attrezzature pubbliche o di uso pubblico nella città, al fine di garantire l'insediabilità e operatività di servizi pubblici e di interesse collettivo (la cosiddetta città pubblica) per ogni abitante residente e ogni nuovo abitante teorico previsto dal piano. I servizi invece si concretizzano nell'opera fornita e/o nella funzione, nella prestazione e nell'attività svolta dal soggetto pubblico (o privato<sup>7</sup>) gratuitamente o in base ad una tariffa concordata e rinviano ad una dimensione operativa e gestionale delle politiche pubbliche.

Preme, pertanto, sull'agenda del buon governo (non solo del territorio) la definizione di provvedimenti legislativi che determinino i Livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale, pur sapendo riconoscere le specificità economico-sociali e normative dei territori regionali. ■

## Note

1 Si tratta della Legge n. 6972 del 17 luglio 1890, "Norme sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza"; emanata da Umberto I, diede un'accelerazione nella trasformazione delle opere pie da istituzioni private in pubbliche, subordinandole ad una serie di controlli e di ispezioni amministrative.

2 In verità il silenzio è stato 'rotto' nel 2019 dall'allora Ministro per gli Affari regionali e le autonomie Francesco Boccia che elaborò un testo di Ddl sull'attuazione del regionalismo differenziato cui va riconosciuto il merito di avere condizionato l'accesso all'autonomia legislativa differenziata all'individuazione dei Lep, alla determinazione dei costi e fabbisogni standard e alla regolazione del fondo perequativo per le Regioni a gettito fiscale incapiante ad assicurare nella pratica i Lep. Analoga iniziativa è stata successivamente ripresa dalla sua omologa Ministra Maria Stella Gelmini nel 2022.

3 Qualora il compito assunto dalla Commissione non andasse a buon fine, è previsto che tale compito venga assegnato ad un Commissario; le Camere avranno poi 45 giorni di tempo per l'espressione del proprio parere, prima che il Dpcm sia adottato.

4 Per approfondimenti sul XXXI Congresso Inu si veda <https://www.inucongressorur2022.com/>.

5 Le successive elezioni politiche svoltesi il 25 settembre 2022 hanno visto la vittoria della coalizione di centro-destra e la nomina di Giorgia Meloni (Fratelli d'Italia) alla presidenza del Consiglio dei ministri.

6 Il Di 1444/68 discende dall'art. 17 della Legge 765/1967 (la 'Legge ponte' verso una riforma mai realizzata) e sancisce la nascita di due diritti fondamentali: il diritto al piano – rendendo obbligatoria la redazione dei Prg disciplinati dalla Legge urbanistica nazionale n. 1150/1942 – e il diritto alla città, determinando per la prima volta una quota minima di aree da destinare alla realizzazione di servizi pubblici in relazione alle diverse tipologie di funzioni insediate e da insediare (corrispondente, con riferimento alla funzione abitativa, a 18 metri quadrati per abitante).

7 Non va dimenticato che il principio di sussidiarietà ha una possibile declinazione lungo la idealtipica direzione orizzontale che si basa sul "presupposto secondo cui alla cura dei bisogni collettivi e alle attività di interesse generale provvedono direttamente i privati cittadini (sia come singoli, sia come associati) e i pubblici poteri intervengono in funzione 'sussidiaria', di programmazione, di coordinamento ed eventualmente di gestione" (Treccani 2023, <https://www.treccani.it/enciclopedia/principio-di-sussidiarieta-diritto-amministrativo>).

## Riferimenti

Astengo G. (1967), "Primo passo", *Urbanistica*, no. 50-51, p. 3-4.

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.

Talia M. (2022), "Le prospettive dell'urbanistica riformista in una complessa fase di transizione", *Urbanistica Informazioni*, no. 305 special issue, p. 8-11.

Turco L. (2020), "La legge 328/2000 «Legge quadro per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi» venti anni dopo", *Politiche Sociali*, no. 3, p. 507-524.





## Alcuni impegni per il prossimo biennio

Michele Talia

In occasione della sua prima riunione dopo il XXXI Congresso di Bologna, il Consiglio direttivo nazionale ha provveduto alla nomina delle cariche istituzionali e mi ha confermato Presidente dell'Inu per i prossimi due anni.

Dopo il mio primo mandato da presidente, che ha coinciso con un periodo molto difficile per il Paese e per le associazioni come la nostra, si apre una nuova fase in cui il lavoro culturale e i momenti di aggregazione – che negli anni della pandemia avevano registrato un'importante battuta d'arresto – potranno tornare lentamente alla 'normalità', ma senza dimenticare quanto abbiamo appreso durante il lockdown.

Anche se negli ultimi anni l'Inu è comunque riuscito a sviluppare un programma di attività particolarmente ricco e qualificato, in cui spiccava la presenza di iniziative di assoluto rilievo quali ad esempio la celebrazione dei 90 anni dell'Istituto e l'apertura del cantiere sulla riforma urbanistica e la legge di principi del governo del territorio, abbiamo dovuto modificare in molti casi la nostra agenda per tener conto della situazione di emergenza che si era determinata a livello internazionale a causa della crisi economica e sanitaria. Ma, soprattutto, siamo stati indotti a rinunciare in molti casi ad un'importante prerogativa dell'associazionismo, che punta da sempre a far leva sulla organizzazione di momenti di incontro e di conoscenza reciproca tra i soci, per diffondere il senso di appartenenza e la condivisione di un patrimonio comune di idee e di valori.

Naturalmente le misure di distanziamento ci hanno costretto a sperimentare reti di scambio e di collaborazione in remoto che ora potremmo abbandonare progressivamente, ma forse è più saggio combinare anche in futuro forme tradizionali e strumenti innovativi per una comunicazione integrata, che ci consenta di ridurre i costi economici e sociali della trasmissione di informazioni e documenti di ricerca, e del confronto tra punti di vista differenti.

Come la divulgazione affidata ai supporti informatici sta progressivamente rimpiazzando le pubblicazioni a stampa, e i *webinar* sostituiscono sempre più spesso i convegni e i seminari in presenza, un'accorta alternanza di incontri in remoto e di riunioni dal vivo ci consentirà di raggiungere più efficacemente gli obiettivi, che ci sono connaturati, di estendere la nostra rete di influenza e, al tempo stesso, di offrire alla nostra base associativa importanti occasioni di incontro e di scambio di esperienze.

Passando, a questo punto, dalla illustrazione delle questioni di 'metodo' – che ci vengono proposte con insistenza dalla rivoluzione culturale imposta dal Covid, e dalla definitiva affermazione nell'uso

quotidiano delle piattaforme digitali – al modo in cui queste ultime influiranno sulla attuazione della nostra agenda di lavoro, possiamo ipotizzare una intensificazione dei rapporti centro-periferia all'interno del nostro Istituto, soprattutto a vantaggio di quelle sezioni regionali che soffrono di condizioni oggettive di marginalità per ragioni geografiche, per l'esiguità del numero di iscritti o per la presenza, nel loro territorio, di una pubblica amministrazione che pratica poco l'urbanistica e non conosce sufficientemente l'attività dell'Inu.

In linea con questa intensificazione della collaborazione tra le principali componenti dell'Istituto, si inquadra l'attribuzione di un contributo fondamentale al Laboratorio INU Giovani, non solo in considerazione della più assidua frequentazione delle piattaforme *social* da parte delle nuove generazioni, ma anche tenendo conto della necessità di consolidare il ruolo di questo organismo quale soggetto attivatore di novità. Si tratta, a mio parere, di ipotizzare un organigramma che individui una sede intermedia tra l'Assemblea di INU Giovani e i suoi rappresentanti all'interno del Cdn, e che consenta un lavoro più strutturato mediante il ricorso a momenti di confronto e di sintesi. In questo modo il Laboratorio INU Giovani potrà configurarsi come un luogo di riflessione e di dibattito, nel quale affrontare con uno sguardo più fresco le criticità relative alla connessione, spesso problematica, tra i percorsi formativi e la professione dell'urbanista.

Analogamente, e riprendendo in sintesi quanto era già presente nella mia relazione alla Assemblea dei Soci di Bologna del 2022, si può ritenere che la messa in rete delle molte iniziative promosse dall'Inu e tuttora in corso di svolgimento ci consentiranno di avviare un censimento sullo stato delle conoscenze dell'Istituto, e sulla capacità e la volontà delle diverse *Communities* di collaborare alla realizzazione del nostro ambizioso programma di attività in virtù di un assiduo rapporto con i soci, e di un costante aggiornamento della nostra piattaforma web.

I risultati che verranno conseguiti anche grazie a questa attività di coordinamento dovrebbero convergere verso la selezione di un ventaglio di temi di comune interesse. Questo importante lavoro di sintesi narrativa potrà trovare una significativa valorizzazione nel *Rapporto dal Territorio* quale strumento fondamentale con cui rafforzare le reti di collaborazione con i produttori di informazioni (Istat, Ispra, ecc.), in uno scambio reciproco di conoscenze che l'Inu è in grado di restituire attraverso l'offerta di un contributo originale riguardante la rappresentazione territoriale dei cambiamenti in atto.

Fin qui la saldatura tra aspetti organizzativi ed elementi sostantivi del programma di attività dell'Inu è apparsa evidente, ma il lavoro

che dovremo portare a termine nei prossimi due anni non può essere ricondotto unicamente alle opportunità, comunque significative, che ci sono concesse dalla transizione digitale. Nel rinviare i lettori all'elenco dei progetti che abbiamo messo in cantiere per il prossimo biennio (2023-2025) – e che può essere consultato nella mia ultima relazione ai soci – mi preme segnalare qui di seguito due questioni particolarmente rilevanti anche per la loro capacità di introdurre cambiamenti significativi nel nostro stile di lavoro.

Il primo tema è rappresentato senza dubbio dal “Cantiere” per una nuova legge di principi sul governo del territorio, e dalla consapevolezza che i risultati che riusciremo a conseguire in questo campo dipendono, oltre che dalla qualità delle nostre proposte – di cui abbiamo ampiamente discusso in questi mesi – anche dall'ampiezza e dalla solidità del sistema di alleanze che riusciremo a costruire con soggetti potenzialmente interessati a sostenere l'iniziativa dell'Inu. Faccio riferimento, in particolare, ad Ance e a Federcasa, con cui abbiamo avviato da tempo una concertazione, ma anche a Cnappc, Censu e Siu, con i quali abbiamo condiviso la fase iniziale del nostro percorso di studio e di proposta. Se riusciremo a guidare un fronte 'riformista' così folto e articolato, anche i passi successivi potranno rivelarsi proficui, e saremo in grado di avviare una serrata consultazione con l'Anci e le Regioni subito prima di sollecitare un incontro con le Commissioni parlamentari della Camera e del Senato.

Ne consegue la necessità, per il nostro Istituto, di impegnarsi a fondo per far sì che il processo di elaborazione del nuovo testo di legge contribuisca alla individuazione di un terreno comune di dialogo tra e con chi prende decisioni significative, anche valorizzando il ruolo di intermediazione che le Sezioni regionali dell'Inu possono svolgere a vantaggio dei rispettivi territori. In tale prospettiva è necessario consolidare il rapporto di interlocuzione con le Regioni e con il sistema degli enti locali, con le associazioni e con gli ordini professionali al fine di aumentare la massa critica del fronte che intende sostenere la proposta di una *Legge di principi*.

L'ampiezza di tale coalizione dipenderà, in ogni caso, dalla nostra capacità di dimostrare che questo nuovo dispositivo non si propone unicamente di operare una fondamentale revisione e semplificazione del quadro normativo. Nelle nostre intenzioni il “Cantiere” dovrà occuparsi più concretamente anche di alcune questioni di emergenza nel campo della cura e della messa in sicurezza del territorio, e puntare al tempo stesso alla definizione di obiettivi e di perimetri riconoscibili rispetto a formulazioni ancora vaghe e retoriche sul tema della rigenerazione urbana e territoriale, sul contenimento del consumo di suolo e sull'aggiornamento degli standard urbanistici, lavorando alle diverse scale per chiarire le forme della leale collaborazione tra Stato e Regioni nelle materie concorrenti definite dal Titolo V della Costituzione.

La seconda questione che qui intendiamo richiamare riguarda invece l'assunzione di responsabilità, da parte del nostro Istituto, rispetto ad alcune impetuose trasformazioni che stanno maturando nel Paese, spesso in assenza di un rilevante coinvolgimento del talento visionario e delle competenze degli urbanisti. Laddove per lungo tempo il contesto italiano poteva essere descritto facendo riferimento al paradigma gramsciano dell'interregno, ovvero di un'attesa snervante di un cambiamento continuamente rinviato e di una sostanziale incapacità a mettere in moto l'innovazione, gli ultimi anni hanno registrato una veemente accelerazione dei processi di trasformazione e, in ultima analisi, della domanda di governo del territorio.

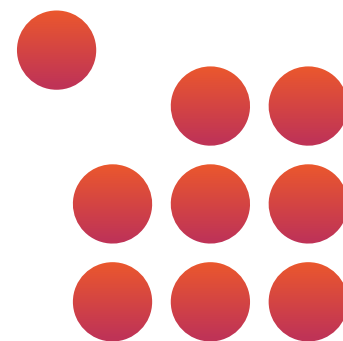
A fronte di questo improvviso cambio di passo, il compito dell'Inu

non sembra più quello di contribuire alla messa in moto di meccanismi ormai incagliati, ma piuttosto di leggere e interpretare la transizione, anticipando e orientando la percezione del mutamento. Oltre a fare in modo che le attività delle nostre *communities* forniscano contributi parziali, ma rilevanti e finalizzati, sui vari temi che riguardano il governo del territorio (clima, dotazioni territoriali, ecc.), si avverte l'esigenza di lavorare ad una sostanziale revisione delle conoscenze e delle responsabilità degli urbanisti, che dovranno dimostrare di essere pronti a partecipare attivamente al vasto programma di modernizzazione del Paese sospinto dal PNRR.

Se l'Italia ha bisogno di far leva su una nuova generazione di progettisti e di *planners* per portare a termine quell'ambizioso disegno di razionalizzazione e di rigenerazione urbana che attendiamo da anni, l'iniziativa dell'Inu in questo campo non dovrebbe farsi attendere. Partendo dalla originalità della sua base associativa – costituita, come è noto, da figure giuridiche e da soggetti individuali che operano nell'università, nella professione e nella pubblica amministrazione – puntiamo infatti a coniugare più strettamente l'innovazione dei saperi esperti con una nuova domanda di competenze specialistiche che la riforma del governo del territorio è destinata ad attivare.

Coerentemente con questa visione di insieme abbiamo istituito un gruppo di lavoro coordinato da Andrea Arcidiacono, e aperto ai soci Inu che operano nel mondo accademico, di cui si da notizia più approfondita nelle pagine di questa stessa rivista. Il suo compito sarà quello di mettere a punto una proposta che, partendo dall'individuazione delle nuove pratiche urbanistiche, proceda alla identificazione della domanda di nuovi profili tecnico-amministrativi che l'università dovrebbe preparare. Ne consegue pertanto che la formazione superiore ha la funzione di stabilire relazioni virtuose con la pubblica amministrazione e con il mondo delle professioni, al fine di tenere insieme la sperimentazione didattica e l'esperienza progettuale mediante il ricorso programmato a stage “pre” e “post-laurea”, a master e scuole di specializzazione e a viaggi di studio in Italia e all'estero.

Nel tentativo di affiancare alla formazione universitaria più tradizionale modelli formativi che si ispirano alla formula dell'educazione permanente o dell'apprendimento continuo (*lifelong learning*), non solo si può tentare di fermare il progressivo declino dei curriculum universitari in campo urbanistico, ma è possibile aprire un nuovo spazio di collaborazione tra le istituzioni accademiche e il mondo complesso e variegato dell'associazionismo e degli ordini professionali, mettendo a punto un progetto educativo a cui l'Inu può contribuire con impegno come ha già fatto in passato con la Fondazione Astengo. ■



# L'AGENDA URBANA NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA. BILANCI E PROSPETTIVE

a cura di Franco Marini e Simone Ombuen

*Il nuovo ciclo della programmazione comunitaria 2021-27 si pone per molti aspetti in continuità con la programmazione 2014-20 con particolare riferimento alle politiche per la città, che sono andate sotto la definizione di Agenda urbana e che hanno interessato tutte le Città metropolitane e gran parte delle città medie italiane. Nella programmazione 14-20, le Agende urbane delle Città metropolitane sono state gestite dalla Agenzia per la coesione territoriale nell'ambito del Programma operativo nazionale (Pon) Metro, mentre le Agende urbane delle città medie hanno trovato spazio nell'ambito dei Programmi operativi delle singole regioni. Lo stesso schema viene riproposto nel nuovo ciclo di programmazione 21-27 che sta muovendo i primi passi dopo l'approvazione dell'Accordo di partenariato tra Italia e Commissione europea avvenuta il 22 dicembre 2021. Questo Focus avvia quindi una riflessione sui diversi aspetti delle esperienze di Agende urbane nella programmazione 14-20 al fine di contribuire a superare i fattori di criticità riscontrati e migliorare gli effetti nell'utilizzo delle risorse comunitarie per le città, e proseguirà con altri appuntamenti e testimonianze in queste stesse pagine.*

## Prospettive dalla Agenda urbana e ruolo della pianificazione territoriale

Franco Marini, Simone Ombuen

### Agenda urbana e pianificazione: note introduttive

Questo Focus non ha tante ambizioni di esaustività sugli esiti delle Agende urbane delle città italiane (Fig. 1), quanto vuol dare l'avvio ad un approfondimento nutrito da ulteriori contributi di regioni e città. Esso si inserisce in un percorso di studio del rapporto tra programmazione delle risorse per città e territori e pianificazione ai vari livelli amministrativi, che ha portato alla partecipazione attiva dell'Inu ai tavoli partenariali istituiti dal Dipartimento per la coesione territoriale della Presidenza del Consiglio nell'ambito della definizione delle Politiche di coesione 2021-27. L'Inu ha partecipato attivamente ai lavori formulando delle proposte nei singoli tavoli e producendo una proposta riassuntiva di cui si è dato conto anche su *Urbanistica Informazioni* (Marini 2021).

Dei contributi qui raccolti tre riguardano il punto di vista delle Regioni e due sono espressione delle valutazioni dell'Agenzia per la coesione territoriale, una amministrazione centrale direttamente impegnata nel coordinamento delle agende urbane delle Città metropolitane e degli assi e delle azioni per lo sviluppo urbano sostenibile delle programmazioni regionali.

Lucio Caporizzi, che nell'ambito della Conferenza delle regioni ha svolto un ruolo di coordinamento tecnico sulle Politiche di coesione, evidenzia una importante tradizione italiana nell'utilizzo dei fondi europei per lo sviluppo territoriale integrato, che ha positivamente influenzato anche altri paesi europei. Sin dalla programmazione 2000-2006 il

Quadro comunitario di sostegno italiano, in effetti, aveva favorito l'attivazione di un rilevante numero di Progetti integrati territoriali (Pit) che hanno interessato in particolare le regioni del mezzogiorno, ma anche altre regioni del centro e del nord. Una attenzione allo sviluppo territoriale proseguito anche nel periodo di programmazione 2007-13 con il sostegno a progetti territoriali integrati a regia comunale, che hanno coinvolto oltre alle regioni meridionali anche altre nove amministrazioni regionali.

Sono esperienze che, secondo Caporizzi, sono state un importante banco di prova che ha consentito di gestire in maniera adeguata le innovazioni subentrate con la programmazione 2014-20, in cui è stata introdotta la cosiddetta "Agenda urbana" per le città e la Strategia nazionale per le aree interne (Snai) per i territori interni e svantaggiati. La decisione di coinvolgere in maniera attiva il partenariato economico e sociale nella costruzione dell'Accordo di partenariato per la programmazione 21-27, è vista come una significativa innovazione che ha portato "ad evidenziare gli elementi di continuità con la precedente programmazione, rispetto alle innovazioni che si ritengono necessarie per migliorare l'efficacia della programmazione". Caporizzi individua alcune tematiche emerse nel corso del dibattito interno ai cinque tavoli partenariali e che auspicabilmente potranno essere il denominatore comune delle nuove agende urbane delle città: promozione di città verdi e sostenibili; coniugare i servizi alla comunità (mobilità, istruzione, salute) con la promozione dello sviluppo

economico nelle città; attenzione alle categorie sociali più deboli e lotta alla povertà; sviluppo della cultura come fattore strategico di sviluppo. Un breve cenno viene svolto sulla esperienza della Regione Umbria (di cui Caporizzi è stato Direttore per la programmazione) che ha scelto una linea di continuità con la programmazione 2014-20. Anche nella programmazione 2021-27 saranno cinque le città chiamate a proporre una propria agenda urbana senza ricorrere ad una procedura competitiva e valorizzando piuttosto il metodo della coprogettazione. Dovranno però essere migliorate le prestazioni delle città nella 'messa a terra' dei progetti e soprattutto nella capacità di redigere programmi integrati, piuttosto che produrre una sommatoria di singoli interventi, tra cui si fatiche a trovare un filo comune.

Caterina Brancaleoni della Regione Emilia-Romagna, nel rilevare forti elementi di continuità tra le politiche di coesione 14-20 e quelle della programmazione 21-27 pone l'accento sul percorso metodologico messo a punto dalla Regione Emilia Romagna per il nuovo ciclo di programmazione.

La nuova Agenda urbana della Regione prende le mosse da due documenti a forte valenza strategica: il Patto per il lavoro e per il clima e il Disegno strategico regionale.

Il nuovo Patto per il lavoro e per il clima, approvato nel 2021 (il precedente era del 2015), si fonda su quattro obiettivi strategici (Emilia-Romagna Regione della conoscenza e dei saperi; Regione della transizione ecologica; Regione dei diritti e dei doveri; Regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità) e su quattro processi trasversali che riguardano la trasformazione digitale, la semplificazione, la legalità e la partecipazione.

Se il Patto per il lavoro costituisce l'orizzonte programmatico dell'amministrazione regionale, è apparso chiaro "che occorre dotarsi di uno strumento di programmazione (in continuità con quanto avvenuto nelle programmazioni precedenti) capace di orientare e integrare al meglio, soprattutto alla scala territoriale, le politiche di coesione europee e nazionali con il PNRR, affinché venisse massimizzato l'impatto positivo dato dal mix delle diverse policy".

Questo strumento, per altro in linea con le posizioni espresse dall'Inu nell'ambito dei tavoli partenariali, è il Documento strategico regionale (Dsr) finalizzato a orientare prevalentemente le risorse europee a gestione regionale, nonché le risorse nazionali e i programmi europei a gestione diretta. Il Dsr orienta le strategie dei vari territori che

svolgono un ruolo centrale nella definizione delle Agende urbane delle città o nella pianificazione delle aree interne entrambe contenute nell'Op5 (un'Europa più vicina ai cittadini).

Mentre nell'Agenda urbana 2014-20 le strategie delle città erano molto circostanziate e miranti essenzialmente al recupero e valorizzazione di beni culturali di pregio, nella nuova programmazione la Regione ha individuato 14 Atuss (Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile) che dovranno definire delle più ampie strategie territoriali integrando i fondi del Fesr con quelli del Fse+ dedicati alla istruzione e alla inclusione. La Regione, al fine di favorire la costruzione delle strategie, l'integrazione degli obiettivi e la coprogettazione tra enti, ha identificato una propria struttura per il coordinamento delle politiche di coesione. L'autrice intravede nella nuova programmazione regionale una "forte dose di innovazione per quanto attiene una visione integrata delle politiche territoriali, attraverso la condivisione di obiettivi, di responsabilità e di ownership collettiva".<sup>11</sup>

Ignazio Vinci propone un approfondimento su una grande Regione meridionale, la Sicilia, nella quale la costruzione della nuova programmazione 21-27 è ancora ad uno stadio embrionale. Solo nel dicembre 2022 la Regione ha, infatti, avviato il processo di copianificazione con le città, che porterà alla definizione delle strategie territoriali da parte delle nove aggregazioni territoriali individuate in sede di programmazione regionale. Nella definizione di dette aggregazioni, Vinci nota un interessante elemento di novità in quanto individuati in termini di "aree urbane funzionali", facendo proprio il concetto di FUA (*Functional Urban Areas*) ormai riconosciuto a livello internazionale. "Ai nuclei delle FUA in senso stretto (le città con i loro bacini di pendolarismo), sono stati successivamente aggregati i comuni con caratteristiche di 'polo' ed i piccoli comuni ad essi limitrofi, formando sistemi continui di aree urbane, in alcuni casi di significativa dimensione territoriale." Le aggregazioni territoriali in copianificazione con la Regione entro il mese di giugno 2023 dovranno definire le proprie strategie territoriali secondo tre linee di indirizzo: innovazione e competitività; attrattività e vivibilità; transizione ecologica e digitale.

Se la nuova programmazione può riservare elementi di interesse, occorre tuttavia far tesoro della esperienza della programmazione 2014-20 e della agenda urbana

della Regione Sicilia che ha visto il coinvolgimento di quattordici centri urbani, tre dei quali coinvolti nel programma Pon Metro (Palermo, Catania, Messina). I dossier progettuali delle diverse realtà urbane presentano forti elementi di convergenza su tre obiettivi tematici: l'Agenda digitale (Ot2); la sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana (Ot4), le infrastrutture e i servizi per l'inclusione sociale (Ot9). Se una spinta vi è stata verso pratiche innovative in tema di risparmio energetico e di mobilità sostenibile, Vinci rileva una divaricazione tra le previsioni dei dossier in materia di politiche sociali e le effettive attuazioni. Nonostante la realizzazione di pur utili microstrutture per la vivibilità dei quartieri degradati (spazi per lo sport, riqualificazione di spazi pubblici), la componente dell'housing si è andata indebolendo in maniera preoccupante. Un problema rilevante anche in considerazione della necessità di cambiare la modalità di accesso agli alloggi a basso costo esistenti "particolarmente strategico in aree urbane dove si registrano esorbitanti quote di abitazioni non utilizzate". Un aspetto di interesse risiede nel modo in cui sono state definite le aree bersaglio e lo strumento programmatico attuativo per l'attuazione delle politiche. Dopo avere definito quattordici comuni con caratteristiche di polo e quattro comuni di cintura, successivamente anche sulla base dei limiti posti dall'Ue (che ha imposto non più di dieci Investimenti territoriali integrati - Ilti<sup>2</sup> per la Sicilia), la Regione ha definito nove aree target, incentivando l'aggregazione tra comuni. Delle nove aree target tre hanno definito le strategie territoriali previste nel Pon metro e sei hanno elaborato dei propri Ilti. Le nove aree target della programmazione 14-20 hanno costituito i nuclei di base da cui sono emerse le citate nove aggregazioni territoriali della programmazione 21-27, con la possibilità quindi di affinare e di dare un seguito evolutivo alle strategie territoriali già intraprese. Di certo vanno superati molti dei limiti finora rilevati nella attuazione degli interventi, non ultima una eccessiva frammentazione ed una scarsa integrazione dei progetti che rendono poco percepibili gli effetti sulla rigenerazione urbana; tuttavia il nuovo protagonismo delle amministrazioni comunali innescato con l'Agenda urbana 14-20, che le ha spinte a misurarsi con tematiche fino a poco tempo prima inesplorate (transizione ecologica, risparmio energetico, digitalizzazione), può aver sviluppato conoscenze utili per affrontare le nuove sfide delle politiche di coesione.



I contributi di Giovanni Pineschi e Sandra Gizdulich, dell'Agenzia per la coesione territoriale, si focalizzano sul livello nazionale e sul Programma operativo nazionale Città metropolitane-Pon Metro, prima programmazione nazionale a dare operatività e risorse alle Città metropolitane riformate dalla L 56/2014, all'interno del quale ha preso avvio la formazione delle relative Agende urbane. Giovanni Pineschi evidenzia un elemento di novità nel programma Pon Metro della programmazione 2014-20, nel fatto che l'Agenzia per la coesione territoriale nella funzione di Autorità di gestione ha svolto un ruolo di supporto e affiancamento alle quattordici autorità urbane (le Città metropolitane) sia nella fase di costruzione dei programmi che nella fase attuativa.

L'esperienza del Pon Metro ha dato indicazioni utili anche per l'evoluzione delle Agende urbane. Il primo dato è che le grandi città sono un importante campo di sperimentazione delle politiche di transizione verso nuovi modelli della città, che tali politiche di transizione sono particolarmente complesse e che necessitano di uno sforzo congiunto di visione, pianificazione e programmazione. Nell'evidenziare la ineluttabilità di impostare gli interventi per le città in un'ottica di transizione e rinnovamento verso il modello di sostenibilità della agenda Onu 2030, Pineschi sottolinea la necessità di superare l'approccio settoriale di singoli saperi e competenze, e di inserire gli interventi proposti in una visione d'insieme che può essere rappresentata dal "piano urbanistico, dal piano strategico o da qualsivoglia strumento di inquadramento strategico". Si evidenzia, tuttavia, una inadeguatezza degli strumenti di pianificazione, ancora legati a forme di regolazione dell'uso del suolo piuttosto che ad una dimensione strategica e progettuale.

Altro tema è quello dei complessi passaggi amministrativi richiesti, che spesso si scontrano con i tempi prescritti per l'attuazione degli interventi. Qui emerge la necessità di impegno e capacità di governo da parte delle autorità urbane "che presuppone la capacità di utilizzare il complesso degli strumenti settoriali e generali di assetto, qualsivoglia essi siano: Piano strategico della Città metropolitana, Piano regolatore generale, Piano per la mobilità sostenibile, Piano d'azione per il clima o per il verde urbano". Si evidenzia, dunque, la necessità di superare la frammentazione delle competenze e di dotare gli uffici della Pa di solidi e condivisi strumenti di programmazione-pianificazione e gestione degli interventi.

Sandra Gizdulich centra l'attenzione sulla componente culturale e identitaria dei territori quale fattore centrale delle strategie territoriali e dei piani di sviluppo delle Agende urbane delle città sia della programmazione 14-20 che di quella 21-27. È una attenzione sollecitata nei principali documenti della programmazione europea in cui si annovera da un lato "la relazione tra patrimonio culturale e cambiamento climatico, dall'altro il concetto progressivo di cultura e di patrimonio come elementi di qualità della coesione sociale e territoriale". Le politiche di coesione spingono verso la costruzione di programmi

integrati, concepiti sulla base di "obiettivi elaborati a partire dall'analisi del luogo (*place-based*) e delle esigenze espresse dalla comunità" secondo i principi prima descritti. Vengono descritte varie esperienze virtuose in cui "i territori diventano luogo di sperimentazione di nuove azioni partecipative, gestionali, creative, dove il fattore culturale e creativo non viene incentivato solo come investimento per lo sviluppo della cultura in quanto tale [...], ma come driver di sviluppo territoriale per costruire una visione alternativa della città". Si cita a proposito il Museo dei cinque sensi a Sciacca come

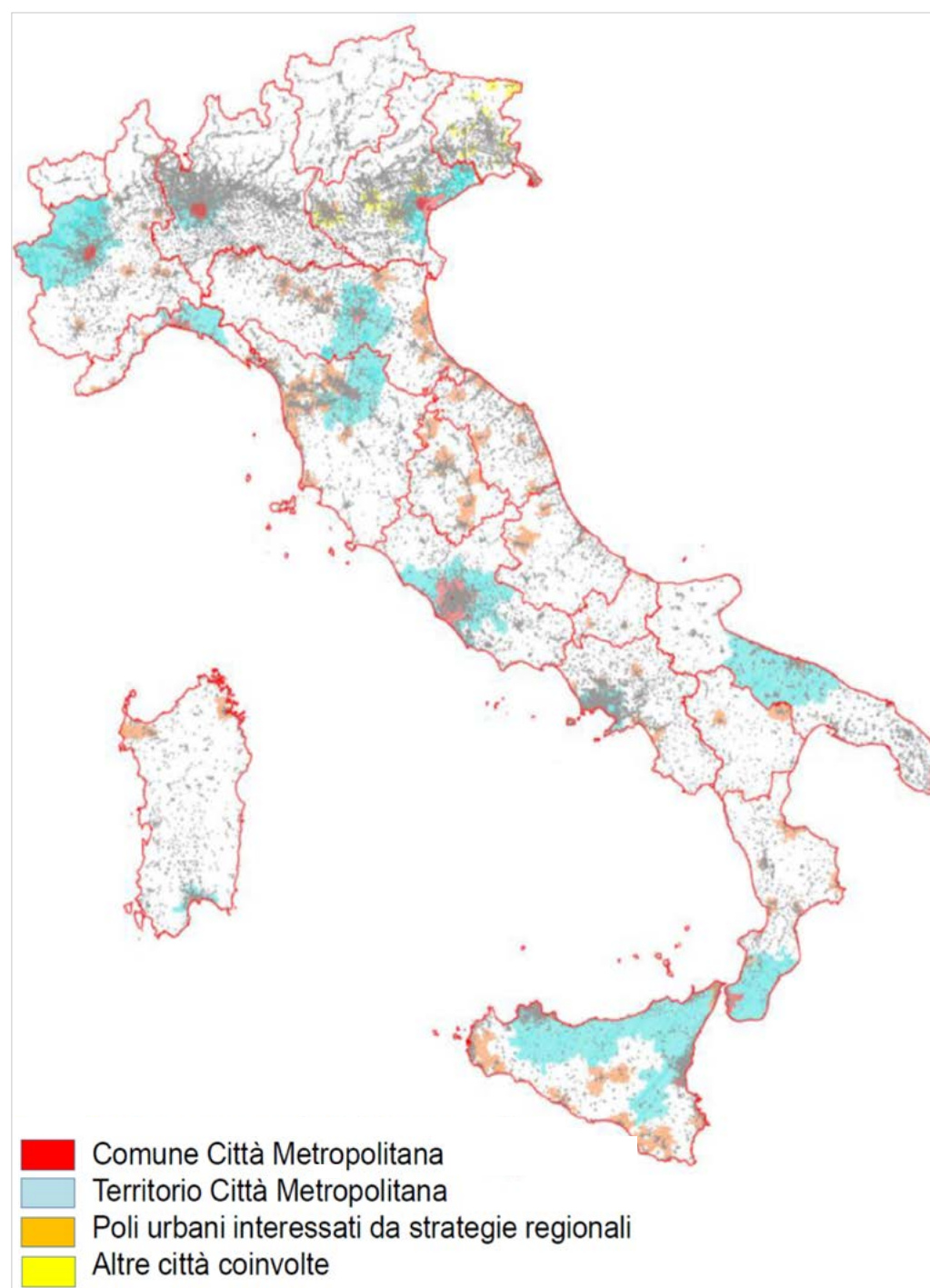


Fig. 1. L'Italia delle Agende urbane (fonte: Agenzia per la coesione territoriale).



ricostruzione di una identità locale, il caso delle Piagge di Firenze dove si sono sperimentate forme di collaborazione tra diverse forme d'arte; le case del quartiere di Torino e l'azione dei "quartieri connessi" di Milano, come forme di potenziamento dei servizi sociali; il progetto delle murate di Firenze come esempio di integrazioni di funzioni per recuperare un bene culturale e lungo dismesso.

Gidzducic nell'indicare alcuni interventi virtuosi sviluppati nell'ambito delle recenti politiche di coesione, pone giustamente l'attenzione sul dopo e sul come tali esperienze possano durare nel tempo "oltre il sostegno offerto dalla amministrazione pubblica". Una sfida che dovrà essere ripresa e sviluppata nell'ambito della programmazione 21-27 dove la componente culturale è presente in due diversi obiettivi di policy: l'Op4, un'Europa più sociale e l'Op5, un'Europa più vicina ai cittadini. Con il Pon Metro Plus, che viene sviluppato nell'ambito dell'Op5, il tema della cultura e della valorizzazione del patrimonio, come già ricordato in precedenza, può essere affrontato con misure di riqualificazione, protezione, sviluppo e promozione di beni turistici e/o del patrimonio culturale per creare nuove centralità e migliorare servizi ad esso correlati o attraverso "progetti di territorio". La prima azione è circoscritta ad alcuni beni e azioni ben definiti; la seconda interessa la rigenerazione di aree bersaglio (quartieri centrali o periferici) in cui definire progetti di territorio che possono abbracciare tutti i settori di intervento dei vari obiettivi di policy, ivi incluso l'Op4 di inclusione e innovazione sociale che contiene misure riservate alla valorizzazione dei beni culturali.

### Considerazioni conclusive

I saggi qui raccolti fanno emergere numerose riflessioni comuni tra le diverse esperienze delle agende urbane sia delle città medie, coordinate dalle Regioni, che delle Città metropolitane, coordinate dallo Stato attraverso l'Agenzia per la coesione territoriale.

La programmazione comunitaria 14-20 ha certamente dato una generale e significativa spinta verso l'avvio di politiche urbane vocate all'insegna dello sviluppo delle nuove tecnologie (l'agenda digitale) e della transizione ecologica, con una attenzione al risparmio energetico e allo sviluppo delle fonti rinnovabili, alla economia circolare, alla mobilità sostenibile, alla cultura come fattore identitario e di sviluppo, alla rigenerazione degli spazi degradati.

La questione e l'interrogativo che emerge è

quanto le agende urbane abbiano saputo creare progetti effettivamente integrati tra i diversi obiettivi di policy, dando un valore aggiunto ai singoli progetti ipotizzati. Un altro tema è come si crea l'integrazione tra agenda digitale (immateriale) ed interventi fisici sulla città (riqualificazione spazi pubblici, infrastrutture blu e verdi, mobilità sostenibile) in assenza di una solida strategia complessiva. A tal proposito, la difficile misurazione degli effetti sulla rigenerazione della città di programmi prevalentemente centrati sulla agenda digitale, hanno spinto alcune Regioni (è il caso dell'Umbria) ad incrementare nelle nuove agende urbane della programmazione 21-27 le dotazioni finanziarie per la riqualificazione fisica degli spazi urbani.

Il tema è dunque quello della integrazione delle politiche e della capacità delle amministrazioni di pensare a delle strategie territoriali efficaci sia dal punto di vista della spesa che degli esiti degli investimenti. Ricordando una delle tesi già espresse dall'Inu,<sup>3</sup> si ritiene che le amministrazioni dovrebbero essere in grado di costruire delle "Agende urbane" non solo limitate all'utilizzo delle risorse destinate alle città per l'obiettivo Op5 (che sono comunque limitate e potranno variare a seconda delle situazione dai 10 ai 15 milioni di Euro), ma finalizzate a delineare una strategia territoriale di medio periodo e di riferimento per tutte le opportunità potenzialmente offerte dagli altri quattro obiettivi tematici della programmazione 21-27.

Qui si pone il tema cruciale di quale possa essere l'apporto della pianificazione urbanistica nella definizione delle Strategie territoriali che sono previste in tutti i documenti della programmazione 21-27, come strumenti per un corretto utilizzo delle risorse messe a disposizione dalla programmazione comunitaria e non solo; tema che si è posto anche in alcune elaborazioni svolte in sede di revisione della Strategia nazionale di Sviluppo sostenibile (Ombuen *et al.* 2022).

La sensazione è che nelle agende urbane della programmazione 14-20 l'apporto della pianificazione urbanistica sia stato debole e che chi gestisce la programmazione delle risorse comunitarie ai vari livelli amministrativi non riconosca nella disciplina urbanistica un interlocutore per la costruzione delle strategie territoriali. Nella stessa discussione avvenuta nell'ambito dei tavoli partenariali promossi dal Dipartimento per la coesione territoriale come contributo alla definizione dell'Accordo di partenariato Stato-Ue per le

politiche di coesione 21-27 (a cui l'Inu come ricordato ha attivamente partecipato), il cui argomento centrale ha riguardato la natura e forma degli strumenti da attivare per la costruzione delle strategie territoriali, il richiamo al contributo della urbanistica è stato debole e citato solo da pochi interlocutori (si ricorda a memoria quelli della Cgil, del Cnel e della Agenzia per la coesione). Forse si paga una visione dell'urbanistica da parte di altri saperi solo come disciplina regolativa e poco adatta al progetto? È un interrogativo che gli urbanisti devono porsi e che dovrebbe implicare anche un nuovo modo di concepire e percepire il ruolo e il mestiere dell'urbanista a tutti i livelli (università, pubblica amministrazione, professioni), nel quale la capacità di definire strategie di sviluppo del territorio e di valorizzazione delle risorse endogene sia legata alle effettive forme di finanziamento offerte dalla programmazione ai vari livelli, e si integri con le tradizionali funzioni di regolazione spaziale e di destinazione funzionale.

A tal proposito vale la pena evidenziare come una attenta lettura della Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, che articola in città e territori gli obiettivi dell'Agenda Onu per lo sviluppo sostenibile, nelle sue linee ambientali, economiche, sociali e istituzionali riguarda un insieme di questioni onnicomprensivo, assai più ampio del concetto di governo del territorio e più ampio ancora della tradizionale pianificazione urbanistico-territoriale a base spaziale. La progressiva erosione della specificità e dell'autonomia delle scelte spaziali rispetto al complesso delle questioni economico-sociali e la sempre più ridotta prevedibilità dello sviluppo dei fenomeni a partire da eventi pregressi stanno riducendo la capacità di scansione della previsività da cui tradizionalmente prende avvio la pianificazione, e producendo la migrazione verso approcci di tipo strategico, capaci di incorporare gradi di incertezza, nei quali le analisi di base servono a costruire scenari su cui calibrare azioni orientate al raggiungimento di obiettivi.<sup>4</sup>

Le politiche di coesione e lo sviluppo sostenibile, sulla base dell'esperienza maturata soprattutto nel campo ambientale, praticano già approcci strategici,<sup>5</sup> e l'approvazione del Regolamento generale Fesr 2021-2027 ha ampiamente confermato tale indirizzo. Il nuovo ciclo di politiche urbane e territoriali che prende avvio in questi mesi, che muove dalle Strategie di SvS di livello nazionale e regionale e si articola nei Po nazionali e nei documenti Defr regionali, produrrà una

ulteriore accelerazione in tal senso; ma vi è il forte rischio che gli effetti sulla pianificazione urbanistica risultino molto differenziati fra Regioni che con la loro legislazione sul governo del territorio hanno già recepito e messo a regime la componente strategica con la regolazione spaziale, e Regioni nelle quali l'approccio strategico venga sviluppato in modo derogatorio, allontanando ancor più la pianificazione spaziale dalla programmazione. La mancanza di un quadro organico di coerenza di livello nazionale per il governo del territorio rischia così di intrecciarsi negativamente con le accelerazioni operative di questa fase, aggiungendo a storici divari territoriali e sociali ulteriori divaricazioni e fratture nelle culture di governo.

I recenti Programmi d'intervento per lo Sviluppo urbano sostenibile (Sus 14-20, PINQUA, PNRR) finanziati dalla programmazione si sono rivelati la principale risorsa per l'attivazione di politiche d'intervento nei contesti urbani, ed in particolare il Programma integrato per la qualità dell'abitare (PINQUA) e i Piu del PNRR hanno dotato le Città metropolitane di una operatività mai conosciuta in precedenza, sia per volume di risorse che per molteplicità di temi e di possibilità d'integrazione. Se gli esiti non sono ancora noti, e potenzialmente non tutti positivi, non c'è dubbio che tali nuove condizioni meritino di essere rese permanenti anziché episodiche e incerte, entro uno schema di programmazione nazionale quale quello immaginato con la costituzione del Cipu e della sua Agenda urbana nazionale quale attuazione della SNSvS.

Ma non basta la certezza di risorse e la definizione di obiettivi nazionali per le aree urbane come pure chiede la New Urban Agenda dell'Ue; è anche indispensabile una fuoriuscita dall'attuale condizione conflittuale fra Agende, piani e programmi,<sup>6</sup> un intervento legislativo che fissando i principi di governo del territorio costruisca il rapporto organico fra pianificazione e programmazione che ne costituisce una componente primaria e determinante. Un nodo già affrontato da alcune leggi regionali per il Gdt e che, come mostra l'esperienza del Piano strategico metropolitano della Città metropolitana di Firenze, può giovare delle indicazioni prodotte dall'Unione europea per la redazione di *Voluntary Local Reviews* (Siragusa et al. 2020), ma che solo con un intervento quadro di livello nazionale che fissi principi può consentire di raggiungere obiettivi di qualità ed efficienza che le attuali tentative politiche urbane faticano

a perseguire, e di cui città e territori italiani hanno tanto bisogno.

Un tale orientamento, che legasse obiettivi nazionali all'indirizzamento dei flussi di risorse consentirebbe anche, senza dirigismo centralista e rispettando le autonomie istituzionali e territoriali, di perseguire concretamente ed in modo armonico alcuni fondamentali obiettivi nazionali nel governo del territorio, superando i tanti (e spesso poco comprensibili) conflitti fra livelli e settori.

### Ultim'ora

Con il DI 13/2023 del 24 febbraio il Governo ha avviato una riforma delle *governance* del PNRR e delle politiche di coesione, nella prospettiva di potenziarle e integrarle. Fra i primi passi ha soppresso l'Agenzia per la coesione territoriale, trasferendone personale e funzioni al Dipartimento politiche di coesione, e avviato la riorganizzazione del Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione (Nuvap) che viene rinominato Nucleo per le politiche di coesione (Nupc). La riforma ha forti riflessi sul tema delle Agende urbane, a cui è dedicato il presente servizio; sarà quindi impegno dei curatori di tornare sul tema, anche per informare sugli sviluppi in corso. ■

### Note

1 "Dalla riattivazione urbana alla valorizzazione delle aree rurali e interne, dall'edificio decarbonizzato allo spazio pubblico accessibile, il perno della Rigenerazione Urbana non sono più solo le prime periferie urbane, ma l'intero territorio, nel quale le organizzazioni pubbliche e private sono chiamate a innestare nuove strategie di intervento e una nuova ingegneria finanziaria" (Maioli 2022).

2 L'iti è uno strumento di attuazione delle politiche di coesione introdotto con l'art. 36 del Regolamento (Ue) 1303/2013 recante Disposizioni comuni sui Fondi Sie.

3 Si fa riferimento al già citato documento "Territorio e sostenibilità nel ciclo di programmazione 2021-27", redatto dalla Delegazione Inu (2021) che ha partecipato ai tavoli partenariati promossi dal dipartimento per la coesione territoriale.

4 Cfr. in merito Talia (2022).

5 Cfr. Urban@it (2021) e Fioretti (2020).

6 Cfr. in merito Filpa e Ombuen (2022).

### Riferimenti

Delegazione Inu (2021), "Territorio e sostenibilità nel ciclo di programmazione 2021-27", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 87-89.

Filpa A., Ombuen S. (2022), "5. Relazione tra l'Agenda 2030 e il sistema di pianificazione delle

Città metropolitane e dei Comuni", in E. Croci, A. Filpa, C. Giaume, B. Lucchitta, S. Ombuen, *Declinazione a scala locale degli SDG - indicazioni per l'integrazione dell'agenda urbana con gli altri strumenti di pianificazione locale. Progetto nazionale di ricerca Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana*, a cura di Ministero della Transizione Ecologica, UniBocconi, Dipart. Architettura Univ. Roma Tre, ASviS, Urban@it [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\_sostenibile/SNSvS\_progetti\_ricerca/P7\_Indicazioni\_per\_integrazione\_Agenda\_Urbana\_altri\_strumenti\_pianificazione\_locale.pdf].

Fioretti C. (a cura di) (2020), *Manuale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile*, JRC, European Commission [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118841/it\_manuale\_delle\_strategie\_di\_sviluppo\_urbano\_sostenibile\_.pdf].

Maioli S. (2022), "Smart Specialization Strategy", in G. Lupatelli, A. De Rossi (a cura di) *Rigenerazione urbana. Un glossario*, p. 239-241, Donzelli Editore, Roma.

Marini F. (2021), "L'Inu e la programmazione comunitaria post 2020. Cosa è stato fatto, cosa c'è da fare", *Urbanistica Informazioni*, no. 296, p. 85-86.

Ombuen S., Filpa A., Marrone P., Vicini C., Barbieri L. et al. (2022) *Caratterizzazione del contesto di governance nazionale per la strategia sostenibile in relazione alla dimensione urbana. Progetto nazionale di ricerca Linee guida nazionali per l'Agenda Urbana*, a cura di in Ministero della Transizione Ecologica, UniBocconi, Dipart. Architettura Univ. Roma Tre, ASviS, Urban@it [https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\_sostenibile/SNSvS\_progetti\_ricerca/P1a\_Caratterizzazione\_contesto\_governance\_nazionale%20per%20la%20strategia%20sostenibile%20in%20relazione%20in%20relazione%20alla%20dimensione%20urbana.pdf].

Siragusa A., Vizcaino M.P., Proietti P., Lavallo C., (2020), *European Handbook for SDG Voluntary Local Reviews*, EUR 30067 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg [https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118682/european\_handbook\_for\_sdg\_voluntary\_local\_reviews\_online.pdf].

Talia M. (2022), "Parliamo ancora di futuro", *Urbanistica Informazioni*, no. 306, p. 7-8.

Urban@it, Centro nazionale di studi per le politiche urbane (2021), *Sesto Rapporto sulle città. Le città protagoniste dello sviluppo sostenibile*, Il Mulino, Bologna.

## L'Agenda urbana nell'ambito delle strategie territoriali dei programmi europei, con breve focus sulla Regione Umbria

Lucio Caporizzi

*Con l'accordo di partenariato siglato di recente tra Stato italiano e Commissione europea il tema dello sviluppo urbano sostenibile già introdotto nella programmazione 2014-2020 viene ulteriormente rafforzato. L'articolo pone l'accento sugli elementi di continuità con la precedente politica di coesione e sulle innovazioni introdotte nella Agenda urbana della programmazione 2021-27.*

Il Regolamento (Ue) 2021/1060, recante disposizioni comuni per una pluralità di fondi europei, tra i quali il Fondo di sviluppo regionale ed il Fondo sociale e ad eccezione dello Sviluppo rurale, all'art. 5 individua – per il periodo di programmazione 2021-2027 – i 5 Obiettivi strategici (detti anche Obiettivi di policy - Op) sostenuti dai Fondi sopracitati. Tra questi Obiettivi strategici, il numero 5 è intitolato "Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali", prevedendo a tal fine la elaborazione di esplicite strategie territoriali a base partenariale locale, da finanziare attraverso strumenti di collegamento tra i programmi operativi e le strategie stesse. L'analogo Regolamento che dettava norme per il precedente periodo di programmazione, il Regolamento (Ue) 1303/2013, individuava ben 11 Obiettivi tematici, tra i quali nessuno riguardava direttamente la programmazione cosiddetta *place based*, cioè interventi a dimensione territoriale. Tali modalità di intervento erano peraltro previste all'art. 36 dello stesso Regolamento, dove si dettano modalità di intervento, anche a dimensione territoriale, che coinvolgono più Fondi strutturali, estendendosi anche allo sviluppo rurale (Investimenti territoriali integrati - Iti). In particolare il tema dello sviluppo urbano sostenibile veniva introdotto dal Regolamento (Ue) 1301/2013, relativo al Fondo di sviluppo regionale per il periodo 2014-2020. In tale Regolamento, infatti, all'art. 7 si prevedeva un'apposita riserva di

risorse (almeno il 5%) da destinare al finanziamento di azioni integrate per lo sviluppo urbano sostenibile (Agenda urbana), da realizzarsi tramite Iti o istituendo uno specifico Programma operativo o Asse prioritario. L'Accordo di partenariato tra lo Stato italiano e la Commissione europea relativo alla programmazione 2014-2020 individuò un'ulteriore tipologia di intervento a dimensione territoriale, dedicato ad azioni integrate di sviluppo per le Aree interne del Paese, nell'ambito di una specifica strategia nazionale (Snai). Volendo essere più precisi e compiere un breve excursus storico, va richiamato come l'Italia presenti in realtà una rilevante tradizione nell'utilizzo dei fondi europei per lo sviluppo territoriale locale integrato, con un impianto strategico precursore anche di quanto poi gradualmente affermatosi in altri Paesi europei. Fin dalla Programmazione 2000-2006, il Quadro comunitario di sostegno attivava un rilevante numero di Progetti integrati territoriali (Pit) che hanno mobilitato 5,6 miliardi di euro nei programmi operativi di sette regioni del Mezzogiorno, esperienza ripresa anche in altre regioni del Centro-Nord. L'attenzione alle tematiche dello sviluppo territoriale è andata avanti anche nel successivo periodo di programmazione (2007-2013) attraverso il sostegno a progetti integrati a regia comunale in tutte le regioni del Mezzogiorno ed in altre nove nel resto del Paese. Tali esperienze, oggetto di valutazioni che hanno consentito di evidenziarne i lati positivi come pure carenze ed errori, hanno

quindi condotto alle scelte, più innovative e nette, recate nei già richiamati Regolamenti europei e nell'Accordo di partenariato per il periodo 2014-2020, con l'architettura basata su Programmi molto concentrati per le Città metropolitane, uno spettro di intervento più ampio per le città meno grandi e la definizione della già citata Strategia nazionale per le aree interne (Snai).

L'iniziativa di Agenda urbana, in particolare, è figlia, da un lato, del riconoscimento della crescente importanza delle città come luogo d'elezione dell'economia della conoscenza, come pure di sperimentazioni di innovazione sociale, dall'altro dell'esigenza di affrontare fenomeni di degrado e di disagio delle periferie ma, in alcuni casi, anche dei centri storici, per via dei processi di perdita di funzioni e popolazione residente.

L'Agenda urbana ha rappresentato, nel nostro Paese, anche un terreno di confronto tra regioni e comuni, con questi ultimi sovente tesi verso un rapporto diretto con le amministrazioni centrali, bypassando, quindi, il ruolo programmatico delle regioni. Tale rapporto diretto si è realizzato senz'altro nel caso delle città metropolitane, oggetto di uno specifico Programma operativo nazionale (Pon), mentre, nel caso dei centri minori, si sono avute tipologie attuative diverse a seconda delle varie regioni, ruotanti intorno alla novità del ruolo di autorità urbane riconosciuto ai comuni interessati, che ha condotto ad interessanti esperienze di coprogettazione.

Senza dubbio l'introduzione, con l'Op5, di un obiettivo specifico territoriale, ha rappresentato un passo in avanti, rispetto al periodo 2014-2020, fornendo agli interventi a dimensione territoriale un più deciso ancoraggio programmatico, oltre che un più sostanzioso riconoscimento in termini finanziari. Parimenti importante la maggior flessibilità nel montaggio delle diverse Misure, consentendo un *matching* più puntuale tra queste e le strategie territoriali che esse vanno a sostenere.

La elaborazione degli indirizzi e delle priorità per la programmazione europea 2021-2027 si è sviluppata anche attraverso un intenso lavoro su specifici Tavoli partenariati, uno per ciascun Op, quindi anche per le strategie territoriali.

Il lavoro dei Tavoli ha teso ad evidenziare gli elementi di continuità con la precedente programmazione, rispetto alle innovazioni che si ritengono necessarie per migliorare l'efficacia della programmazione. Punti di

attenzione, nel raffronto di quanto realizzato nel 2014-2020, in rapporto alle regole del 2021-2027, sono stati, tra gli altri: la modalità seguita nel garantire il coinvolgimento del partenariato istituzionale e socio-economico, nonché della società civile; l'approccio integrato a livello di visione strategica oppure di tipo più direttamente operativo; il livello di specificazione della St, in termini di individuazione di interventi ed opere da realizzare; il raccordo e le sinergie con altri strumenti di pianificazione territoriale; l'esigenza di ridurre i tempi relativi al processo tecnico-amministrativo per l'impostazione e l'elaborazione della strategia.

La cruciale questione dei tempi conduce al fondamentale tema della semplificazione; a tale proposito il tavolo ha registrato un consenso generale sull'utilità di definire un quadro di riferimento comune per alcuni snodi, così che, partendo dalle 'buone pratiche 2014-2020', si pervenga ad individuare degli standard comuni per alcuni passaggi e strumenti amministrativi di preparazione della strategia e passaggio all'attuazione.

Proprio al fine di ridurre i tempi e semplificare gli strumenti, senza precludere l'attivazione di nuove St, l'Accordo di partenariato 2021-2027 prevede che le politiche e le iniziative di sviluppo territoriale locale potranno proseguire, migliorandole dal punto di vista tecnico e amministrativo, con gli approcci e le strategie adottate nel 2014-2020, valorizzando l'investimento istituzionale, amministrativo e operativo realizzato negli anni nelle città.

Resta comunque necessaria un'azione di rafforzamento della capacità delle strutture amministrative dei beneficiari pubblici dei fondi.

D'altra parte i territori sono diversi e devono poter avere la propria/pertinente strategia (che è, di fatto, il principale messaggio proveniente dall'Obiettivo di policy 5).

Occorre, quindi, trovare il giusto equilibrio tra il riconoscimento delle diversità nelle priorità strategiche, anche alla luce delle differenze tra i diversi territori, e l'adozione di una cornice comune che sia utile per la programmazione che va ad iniziare, partendo dagli spunti utili dall'evoluzione delle esperienze di Agenda urbana di cui all'Accordo di partenariato 2014-2020: gli inquadramenti servono se aiutano a capire le proprie opportunità e gli strumenti adatti, non se danno luogo solo ad un'omologazione formale. Dal punto di vista delle tematiche di merito, i lavori del Tavolo partenariale si son

concentrati su alcune priorità, che dovranno avere un ruolo importante nella programmazione 2021-2027.

Una prima tematica di assoluto rilievo è quella relativa alla promozione di città verdi e sostenibili, in considerazione del forte impatto ambientale delle città.

Da qui l'importanza di rafforzare la resilienza delle aree urbane e di contribuire agli obiettivi ambientali ed energetici dell'Agenda 2030, prevedendo una forte priorità strategica e finanziaria, comune a tutte le strategie territoriali urbane, per investimenti green tanto sul patrimonio esistente che nella mobilità urbana sostenibile, ricercando, a tal fine, le opportune sinergie con gli interventi e le risorse dell'Op 2 - Un'Europa più verde.

Una seconda tematica, in rafforzamento con quanto avvenuto nella programmazione 2014-2020, riguarda la necessità di continuare a coniugare i servizi alla comunità (mobilità, istruzione, salute, ...) con la promozione dello sviluppo economico nelle città, con particolare attenzione a tutte quelle attività generalmente ricondotte alla macro area dell'economia della conoscenza.

Una terza tematica, riguarda la questione relativa alle povertà, gruppi vulnerabili e miglioramento dei servizi generali ai cittadini, una priorità "trasversale" di tutte le strategie territoriali, con particolare riferimento a: interventi e sperimentazioni nel sociale; prosecuzione dell'impegno nei servizi di base per infanzia, accoglienza e integrazione migranti, senza dimora, anziani, altre categorie fragili; riuso del patrimonio pubblico per servizi ai cittadini e attività dell'economia creative e ibrida.

Una quarta tematica, di grande importanza strategica, viene individuata nello sviluppo ulteriore del potenziale culturale, puntando su: ruolo e contributo della cultura nella strategia; gestione sostenibile e innovativa delle strutture/funzioni culturali recuperate o create ex novo, reti e sistemi; modalità, meccanismi, strumenti per combinare risorse per la cultura con quelle per lo sviluppo locale a finalità plurime.

Infine, il Tavolo ha registrato consistenti e diffuse aspettative su cultura e turismo/sviluppo economico, soffermandosi sulla necessità di definire più approfonditamente le componenti e/o declinazioni tematiche più 'promettenti' per nutrire le strategie.

La Regione Umbria, a sua volta, fin dal periodo 2014-2020, ha attribuito grande importanza alla dimensione territoriale della programmazione europea, sia con

riferimento all'Agenda urbana, sia prevedendo 3 Aree interne e un lti, corrispondente al Comprensorio del Lago Trasimeno, al quale concorrono anche le risorse dello sviluppo rurale, oltre che del Fesr e del Fse. Quella dell'lti Trasimeno rappresentava un caso, pressoché unico all'epoca in Italia, di elaborazione ed attuazione di una St integrata al di fuori di aree urbane o aree interne, dove lo specchio lacustre, con le sue opportunità e problematiche, rappresenta il fattore di identità distintiva dell'area e di collegamento dei diversi centri urbani. Tale esperienza non risulta essere confermata nella programmazione 2021-2027.

In particolare all'Asse specifico per l'Agenda urbana venne assegnata una quota di risorse pari a circa l'8% del totale del Programma, superiore, quindi, alla quota minima prevista dal Regolamento europeo.

Oltre che per l'attenzione alla quantificazione delle risorse finanziarie, la costruzione dell'Agenda urbana in Umbria si è caratterizzata per la forte 'impronta' programmatica da parte della Regione, ovviamente declinata in proficue attività di concertazione e negoziazione con gli *stakeholder* interessati, oltre che, ovviamente, con gli enti locali.

L'individuazione delle città da coinvolgere nell'Agenda urbana dell'Umbria è avvenuta nell'ambito del Quadro strategico regionale 2014-2020 (Qsr), approvato dal Consiglio regionale, documento teso a definire gli indirizzi e le priorità per la successiva elaborazione delle proposte di Programmi operativi. Non si è quindi seguita la strada del bando, come per i precedenti Programmi urbani complessi (Puc) o come scelto da altre regioni per la stessa Agenda urbana. Non si è neanche seguito il metodo prettamente 'istituzionale', che avrebbe condotto ad individuare solo i due capoluoghi di provincia.

Di fatto la Giunta regionale ha proposto – seguendo criteri di equilibrio territoriale, oltre che di importanza dei centri urbani – le prime quattro città della Regione (Perugia, Terni, Foligno, Città di Castello) ripartendo tra di esse il complesso delle risorse individuate. Nel successivo passaggio consiliare è stata aggiunta anche Spoleto, portando così a cinque il totale delle città interessate. Tale scelta è stata poi confermata dalla Regione Umbria anche nella programmazione 2021-2027, utilizzando, in questo caso, lo strumento dell'Investimento integrato territoriale.

Il fatto di non aver seguito una procedura competitiva ha portato a valorizzare il metodo della coprogettazione tra l'autorità di

gestione e le singole autorità urbane, metodo arricchito da periodici incontri 'plenari', tesi a concordare le modalità operative e condividere le attività.

Data la pluralità di Misure coinvolte, afferenti a 2 Programmi operativi, gestiti da diverse partizioni organizzative della Regione, venne individuata una figura di *Project manager*, per supportare l'Autorità di gestione nel coordinamento delle strutture regionali responsabili delle diverse Misure, oltre che per relazionarsi con le Autorità urbane.

Nel definire modalità e contenuti dell'Agenda urbana, si è fatto tesoro dell'esperienza compiuta con i Programmi urbani complessi, pur nella consapevolezza della differenza di impostazione e di finalità dei programmi di Agenda urbana.

L'attuazione dei Programmi, dopo una complessa e, forse, troppo lunga fase di progettazione, ha evidenziato i limiti delle amministrazioni comunali nel misurarsi con la 'messa a terra' di programmi integrati le cui componenti progettuali, quindi, devono poter assicurare effetti di complementarietà e sinergia.

Una riflessione su tale esperienza, supportata da adeguate valutazioni, sarebbe senz'altro utile per migliorare la nuova stagione programmatoria che va ad iniziare. ■

**Biennale  
Spazio  
Pubblico  
2023**

**SPAZIO  
PUBBLICO  
E PROSSIMITÀ**

**ROMA | 25-26-27 MAGGIO 2023  
DIP. ARCHITETTURA ROMA TRE | EX-MATTATOIO**

FOCUS

L'AGENDA URBANA NELLA PROGRAMMAZIONE COMUNITARIA

## L'Agenda urbana della Regione Emilia-Romagna: bilancio e prospettive

Caterina Brancaleoni

*Con il Patto per il lavoro e il Documento strategico regionale l'Emilia-Romagna ha disegnato gli obiettivi strategici intorno ai quali le città grandi e medie della Regione dovranno costruire le nuove Agende urbane, con novità rilevanti rispetto alla precedente programmazione.*

### Introduzione

La nuova programmazione della politica di coesione per il periodo 2021-27 è stata sensibilmente influenzata dalla necessità di dare un impulso agli Stati membri, finalizzato al supporto e al rilancio economico e sociale nella fase post pandemica. Infatti, i regolamenti sono stati definiti prima del 2020, recependo le indicazioni e gli indirizzi del Green New Deal promosso dalla allora neo Presidente della Commissione europea, Ursula von der Leyen.

Per sostenere gli Stati membri, ed in particolare quelli più colpiti dalla pandemia nella prima ondata (Italia in primis), il fondo Next Generation EU (NGEU), insieme a REACT EU, viene concepito come strumento da integrare in modo strategico alla politica di coesione. Alla luce della crisi energetica, e dell'instabilità derivante dal conflitto tra Russia e Ucraina, anche il programma REPOWER EU potrà avere degli effetti sulle modalità di attuazione dei programmi nazionali e regionali della nuova politica di coesione.

Molti analisti sostengono che il modello di programmazione, attuazione e gestione avviato con NGEU e i piani di ripresa e resilienza dei diversi Stati membri, sarà quello di riferimento per la programmazione futura, post 2027, anche per la Politica di coesione.

### La Politica di coesione: continuità e discontinuità tra la programmazione 2014-20 e 2021-27

Alla luce di quanto sopra, risulta complesso fare un bilancio comparativo tra i due periodi di programmazione, anche osservando le politiche dall'angolazione delle politiche urbane e dell'Agenda urbana europea, in quanto le sfide affrontate e da affrontare in questa

programmazione sono straordinarie, di grande portata e quindi con caratteristiche che possono rimettere in discussione i paradigmi consolidati della politica di coesione.

Restano in eredità alla nuova programmazione alcuni capisaldi di quella precedente, tra cui:

- il potenziamento dell'Agenda urbana, con una maggiore riserva di risorse, che passano all'8% dei fondi Fesr assegnati a ciascuno Stato membro;
- l'approccio *place based* e un rinvigorito approccio alle politiche regionali di sviluppo;
- il rafforzamento dei meccanismi di *governance* multilivello;
- la conferma del codice di condotta europeo sul partenariato quale chiave di coinvolgimento degli *stakeholder* nelle politiche di sviluppo regionale, urbano e territoriale;
- un approccio ancora più focalizzato sull'integrazione tra gli strumenti delle politiche di coesione (Fesr e Fse+) e tra questi ed i programmi europei a così detta "gestione diretta" quali Horizon Europe, Life 2021-27 e il programma *Digital Europe*.

Vanno al contempo considerati anche gli elementi di discontinuità, tra cui:

- aver riportato le politiche di sviluppo rurale nell'alveo della politica agricola, con il rischio però di depotenziare l'approccio *place based*, soprattutto a scapito delle aree perimetrali a quelle urbane, più connotate con una natura mista urbano-rurale;
- l'individuazione di 5 Obiettivi di policy (Op) al posto di 11 Obiettivi tematici (Ot);
- l'ulteriore rafforzamento del principio della concentrazione tematica che per le regioni italiane più sviluppate significa concentrare l'85% delle risorse nei primi due Op;
- il nuovo Accordo di partenariato, marcata-



mente più snello e flessibile, con un approccio più strategico alla declinazione degli Op, con uno sguardo più articolato ed attento alle politiche territoriali, introducendo ben tre categorie: aree urbane, aree interne e aree intermedie.

### **L'Agenda urbana tra le due programmazioni**

Nella programmazione della Politica di coesione 2014-2020, il tema dell'Agenda urbana è stato tradotto a livello nazionale con il primo Programma operativo nazionale (Pon) Metro, dedicato alle Città metropolitane, così come identificate dalla Legge 56/2014. Il programma aveva in dotazione risorse per circa un miliardo di euro, di fonte Fesr (Fondo europeo di sviluppo regionale) e Fse (Fondo sociale europeo), ed è stato dedicato alle 14 Città metropolitane italiane.

A questo importante e nuovo programma nazionale, si sommano gli interventi dell'Agenda urbana previsti nei Programmi operativi regionali (Por) delle regioni e province autonome, chiamati anch'essi a contribuire all'obiettivo della concentrazione di risorse (6%), declinate sulla base degli 11 Obiettivi tematici (Ot), così come previsto dall'Accordo di partenariato 2014-2020.

Nella programmazione 2021-27, l'Agenda urbana viene ulteriormente potenziata, non solo, come già richiamato, riconoscendo una maggiore riserva del Fesr a favore delle politiche urbane pari all'8% del Fondo assegnato a ciascuno Stato membro, ma attribuendo a questa politica territoriale un ruolo prioritario per promuovere il cambiamento rispetto ai temi cruciali quali la crescita intelligente e sostenibile e migliorare la competitività urbana mediante un sapiente equilibrio tra innovazione tecnologica e contrasto al cambiamento climatico, riduzione delle emissioni di gas clima alteranti, sviluppo urbano ed inclusione sociale.

In questo quadro, l'Accordo di partenariato 2021-27, attraverso l'Obiettivo di policy 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", amplia le tipologie di aree urbane e promuove politiche territoriali integrate con un approccio multifondo.

### **Emilia-Romagna. Dal Patto per lavoro e clima al Documento strategico regionale: le scelte di indirizzo strategico per le politiche territoriali**

Con la sottoscrizione del Patto per il lavoro e per il clima<sup>1</sup> (Plc) la Giunta della Regione Emilia-Romagna ha delineato un progetto di

rilancio dell'Emilia-Romagna, volto a generare nuove forme di sviluppo e nuovo lavoro di qualità. Questo progetto è stato condiviso con il partenariato istituzionale, economico e sociale, con la finalità di ridurre i divari economici, sociali, ambientali e territoriali, accompagnando l'Emilia-Romagna nella transizione ecologica e digitale.

Si tratta di un nuovo progetto, che nasce dall'esperienza del Patto precedente (Patto per il lavoro - 2015), ma anche a partire da quanto il territorio e le sue istituzioni hanno imparato da un'emergenza sanitaria di portata eccezionale.

Il nuovo Patto esprime chiaramente la consapevolezza che non sia più procrastinabile affrontare sfide enormi quali la crisi demografica, l'emergenza climatica, la transizione digitale e il contrasto alle disuguaglianze. Quattro sfide che per essere affrontate, impongono un dialogo interistituzionale, (attraverso forme di *governance* multilivello), l'attivazione di meccanismi di collaborazione tra partenariato pubblico e privato, capaci di generare valore pubblico diffuso sul territorio.

Per queste ragioni il Patto assume come proprio orizzonte il 2030, ovvero un orizzonte di medio-lungo periodo, indispensabile per ridefinire lo sviluppo del territorio.

Il Patto ha quattro obiettivi strategici e quattro processi trasversali che intercettano dinamiche decisive per l'intera società regionale. Gli obiettivi sono:

1. Emilia-Romagna, regione della conoscenza e dei saperi;
2. Emilia-Romagna, regione della transizione ecologica;
3. Emilia-Romagna, regione dei diritti e dei doveri;
4. Emilia-Romagna, regione del lavoro, delle imprese e delle opportunità.

A questi obiettivi si aggiungono 4 processi trasversali che riguardano la trasformazione digitale, la semplificazione, la legalità e la partecipazione.

Se da un lato il Patto per il lavoro e il clima costituisce l'orizzonte programmatico dell'amministrazione regionale, dall'altro lato le diverse politiche, anche settoriali, ne sono le 'gambe attuative'.

Perciò la nuova stagione di programmazione dei Fondi europei per la politica di coesione assume una rilevanza peculiare, data anche dall'avvio contemporaneo della programmazione dei fondi del NGEU, attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e resilienza (PNRR), che, come è noto, non ha visto il

coinvolgimento diretto delle regioni in fase di programmazione e costruzione dell'architettura del Piano. È perciò apparso molto chiaro da subito che occorre dotarsi di uno strumento di programmazione (in continuità con quanto avvenuto nelle programmazioni precedenti) capace di orientare e integrare al meglio, soprattutto alla scala territoriale, le politiche di coesione europee e nazionali con il PNRR, affinché venisse massimizzato l'impatto positivo dato dal mix delle diverse policy.

La Giunta e l'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna approvano il Documento strategico regionale (Dsr)<sup>2</sup>, che poggia sui seguenti pilastri:

- coniugare l'esigenza di rilancio di breve periodo con le trasformazioni strutturali di lungo termine per rafforzare la competitività del sistema economico-produttivo e l'attrattività della regione;
- orientare la programmazione dei fondi europei verso gli obiettivi del Patto per il lavoro e per il clima, nel quadro complessivo delle politiche regionali;
- cooperare con i territori rafforzando la coesione economica, sociale e territoriale e riducendo gli squilibri, attraverso la valorizzazione delle risorse locali nella programmazione;
- mettere al centro le persone, in particolare giovani e donne, per affermarne il protagonismo in tutti i settori quale principale fattore di equità e innovazione della società;
- innovare le politiche pubbliche e gli strumenti per promuovere investimenti, garantire protezione e opportunità e rafforzare la capacità istituzionale per uno sviluppo sostenibile, equo e duraturo.

Si tratta di un orizzonte programmatico di medio e lungo termine, che orienta ed organizza le principali dotazioni finanziarie della Regione, ovvero le risorse europee a gestione regionale (Fesr, Fse+, Feasr), insieme al Fondo sviluppo e coesione (Fsc) nazionale, al Feasr, a cui si aggiungono in modo complementare le opportunità offerte da Interreg, nonché le ulteriori risorse nazionali ed europee da intercettare e attrarre nel territorio regionale, quali ad esempio i programmi a gestione diretta dell'Unione europea.

Il Dsr vuole essere un collegamento con il PNRR, che ha un orizzonte attuativo di breve periodo e che porta con sé un'iniezione straordinaria di risorse per assicurare una rapida ripresa economica, orientata ad accompagnare riforme strutturali di lungo periodo e sostenere la doppia transizione, ecologica e digitale.

## Il Dsr e le Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile

Nella programmazione 2014-2020, l'agenda urbana è stata trattata esclusivamente nel Por Fesr 2014-2020. Inoltre, le città coinvolte erano state individuate come Organismi intermedi a cui era stata delegata la sola funzione di selezione delle operazioni. In sintesi, le strategie erano molto circostanziate alla realizzazione di interventi puntuali di riqualificazione e recupero di beni di pregio (artistico-culturale, per assetto urbanistico ecc.), da destinare a Laboratori urbani, a cui associare misure immateriali per la promozione di start up innovative e processi di alfabetizzazione e diffusione digitale.

Con la nuova programmazione dei fondi europei, rispetto alla programmazione precedente, il programma Fesr raddoppia, raggiungendo la dotazione di 1,024 miliardi di euro. Recependo le indicazioni del Dsr, il programma identifica le strategie territoriali quali luogo dell'integrazione delle politiche di sviluppo, dove si realizza la complementarità tra politica di coesione e PNRR. Ovviamente, per ottenere il massimo impatto in termini di creazione di valore pubblico,

la sfida da cogliere è come intercettare e collegare, in fase di attuazione del PNRR, le progettualità e gli investimenti da questo sostenuti. Per questo motivo le Agende trasformative urbane per lo sviluppo sostenibile (Atuss) sono state pensate come occasione per ampliare la *governance* istituzionale, rafforzando il ruolo della regione e del suo dialogo con gli enti locali coinvolti quali soggetti attuatori, potenziare la cooperazione inter-istituzionale e la capacità amministrativa ai diversi livelli.

Per dare corpo alle strategie territoriali integrate previste dall'Op5 e nello spirito del policy mix delle politiche di sviluppo territoriale propugnato dal Patto per il lavoro e il clima e il Dsr, sono state concepite due diverse politiche *place based* (Fig. 1), una rivolta alle aree urbane e intermedie (Atuss) e una rivolta alle aree montane e interne (Strategie territoriali per le aree montane e interne - Stami).

Le Atuss della programmazione 2021-27 sono complessivamente 14, comprendenti dieci città (le città capoluogo di provincia e Cesena a cui sono associati alcuni comuni dell'Unione di comuni Valle Savio), e per la

prima volta nella programmazione regionale le così dette "città diffuse" ovvero quattro Unioni di comuni che per popolazione, poli funzionali di rango sovracomunale, capacità gestionale ed esperienza pregressa in gestione di progetti europei complessi, sono state considerate alla stregua di aree urbane vere e proprie.<sup>3</sup>

Il Programma regionale Fesr prevede quindi la priorità 4 "Attrattività, coesione e sviluppo territoriale" che si articola su due obiettivi specifici:

- 5.1 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree urbane;
- 5.2 Promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale integrato e inclusivo a livello locale, la cultura, il patrimonio naturale, il turismo sostenibile e la sicurezza nelle aree diverse da quelle urbane.

Sono destinati a questa priorità 120 milioni di euro, che corrispondono al 12% della dotazione finanziaria complessiva del Programma regionale Fesr 2021-2027.

Per le Atuss (obiettivo specifico 5.1) si tratta di 75 milioni di euro del Fondo Fesr a cui occorre integrare le risorse del Fse+ così come declinate dal programma nelle priorità 2 "Istruzione e formazione" e priorità 3 "Inclusione". L'integrazione tra i due fondi, in fase attuativa, viene assicurata attivando una delle opzioni previste dall'Accordo di partenariato 2021-27, ovvero la previsione regolamentare dell'Iti (*Integrated Territorial Investment*). A questi andranno ricondotti, attraverso le strategie territoriali, che sono il cuore dell'Atuss, i fondi ancora in fase di negoziazione del Fondo sviluppo e coesione (Fsc), le risorse del PNRR e degli altri fondi europei e nazionali che mano a mano si renderanno disponibili per l'attuazione di singole progettualità ed investimenti.

Ciascuna delle 14 Atuss avrà quindi una dotazione di fondi derivante dall'Obiettivo specifico 5.1, con progettualità identificate attraverso modalità negoziali e di co-progettazione tra enti locali e amministrazione regionale e potrà attivare, con analoga modalità, ulteriori risorse riservate negli obiettivi specifici degli Op 1, 2 e 3.

Nell'insieme si tratta quindi di oltre 105 milioni di euro dedicati all'Agenda urbana e alle strategie territoriali integrate definite attraverso le Atuss.

A partire dall'avvio del percorso di negoziazione (luglio 2021), la Regione Emilia-Romagna ha affiancato le 14 realtà urbane

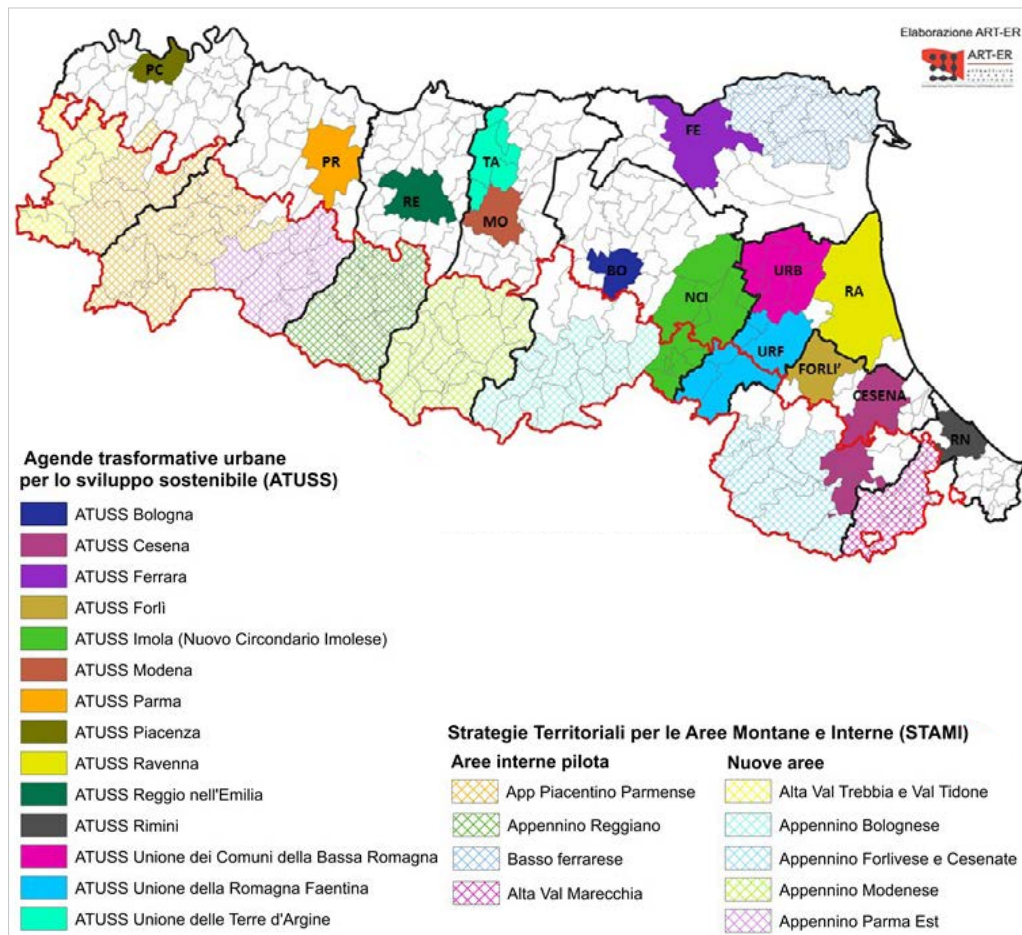


Fig. 1. Regione Emilia-Romagna: Perimetrazione Atuss e Stami (fonte: Disegno strategico regionale 2021-27).

con una struttura specifica di coordinamento della politica di coesione, prevista come strumento di governance interna già dal Dsr. Tale struttura ha lavorato, e continua tuttora, a supportare la definizione delle strategie delle Atuss affinché venga assicurato il valore dell'integrazione delle politiche, il raccordo con le necessità e le strategie dei diversi territori, il coinvolgimento del partenariato locale nel rispetto dei principi del codice di condotta europeo sul partenariato. La struttura di coordinamento opera anche a supporto dell'individuazione dei progetti e degli investimenti che saranno poi analizzati e valutati, secondo i criteri di selezione delle operazioni, di coerenza con la programmazione regionale e di ammissibilità delle spese, da un apposito Nucleo di valutazione.

Con la Delibera di giunta regionale 2101/2022 "Approvazione degli indirizzi operativi e del percorso per la finalizzazione delle strategie territoriali integrate - Atuss e approvazione del format delle relative schede progetto", si è portato a compimento il percorso di finalizzazione delle Atuss, che dovranno essere trasmesse alla Regione, complete delle schede intervento Fesr e Fse+, entro il prossimo 31 gennaio 2023 affinché possa essere attivata la fase di analisi e valutazione, nonché approvazione finale da parte della Giunta regionale.

Allo stato attuale sono pervenute tutte le bozze di Atuss ed è possibile procedere ad una prima categorizzazione di massima.

In linea generale si nota che le accelerazioni nelle trasformazioni in ambito economico, industriale e tecnologico, avvenute di recente, associate alle modifiche del clima, e in ultimo la crisi pandemica, stanno contribuendo ad affermare un nuovo modello per lo sviluppo urbano caratterizzato da finalità di efficienza energetica, di sostenibilità ambientale e di riqualificazione delle aree urbane.

Ciascuna Atuss ha però una sua storia e una sua caratterizzazione. Nonostante ciò, le strategie fin qui elaborate hanno degli elementi accomunanti.

In 4 Atuss prevale una visione strategica legata alla rigenerazione urbana, vista sia in chiave di ricucitura tra parti di città, sia di servizi di prossimità ed inclusione sociale, sia di impronta verde.

Altre 4 Atuss fanno perno sui temi della transizione ecologica e il contrasto al cambiamento climatico, con un orizzonte strategico al 2030, mentre per altre tre prevale una strategia collegata alla capacità attrattiva del territorio, la declinazione in

qualificazione e potenziamento turistico e qualità della vita dei cittadini. Infine, per altre 3 Atuss prevale la dimensione di trasformazione del territorio intrecciata alla digitalizzazione e creazione di condizioni di vita, lavoro e cittadinanza *smart*.

In conclusione, va ricordato che la Regione Emilia-Romagna ha costruito un sistema di monitoraggio dei fondi del PNRR<sup>4</sup> (che fotografa in tempo reale la distribuzione dei fondi per componente, l'assegnazione territoriale e la tipologia dei beneficiari) con la finalità di promuovere la complementarietà tra i fondi PNRR assegnati agli enti locali e gli interventi sostenuti dalla politica di coesione. Inoltre, ha istituito una cabina di regia con Anci Emilia-Romagna, Upi regionale, Uncem e la Città metropolitana di Bologna per presidiare l'attuazione del PNRR con un approccio di *governance* partecipativa.

Questo va ricordato perché, nel solco del Patto per il lavoro e per il clima, le politiche *place based* e lo sviluppo territoriale, a partire dalla Agenda urbana, vedono nella nuova programmazione una forte dose di innovazione per quanto attiene una visione integrata delle politiche territoriali, attraverso la condivisione di obiettivi, di responsabilità e *ownership* collettiva.

In questa direzione è necessario riflettere su quali strumenti mettere in campo (a livello nazionale ed europeo) per fare sì che per impostare e gestire nuove politiche integrate di sviluppo territoriale vi siano anche competenze adeguate nelle amministrazioni territoriali e locali, attraverso interventi di capacitazione amministrativa, affinché la generazione di valore pubblico attesa, sia tangibile e diffusa in modo equo. ■

#### Note

1 Il nuovo Patto è stato firmato il 14 dicembre 2020.

2 Approvato con Dal 44/2021.

3 Si tratta di: Unione di comuni della Bassa Romagna, Unione di comuni della Romagna farentina, Unione di comuni Terre d'argine, Nuovo Circondario Imolese.

4 <https://pnrr.regione.emilia-romagna.it/>.

# urbanpromo

## LETTURE 2023

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

URBIT  
urbanistica Italiani



## TESTI & PRETESTI

Per la primavera 2023 Urbanpromo Letture rinnova la proposta di una serie di incontri dedicati alla presentazione di pubblicazioni realizzate nell'ambito delle iniziative editoriali dell'Inu o comunque sui temi di interesse per l'Istituto. "Testi & pretesti" è il titolo del nuovo ciclo con cui si intende sottolineare che il pregio dei lavori presentati consiste nell'offrire un ampio ventaglio di spunti ed elementi di conoscenza e di riflessione su aspetti rilevanti dell'urbanistica contemporanea e sul governo del territorio. L'evento di apertura si terrà mercoledì 8 febbraio ed i successivi si svolgeranno il primo mercoledì di ogni mese, fino al luglio 2023. Come consuetudine, in occasione di ogni appuntamento si animerà una riflessione a più voci, con l'autore, sulle questioni poste dalla lettura dell'opera prescelta.

Prossimo incontro  
5 APRILE ore 18.00

### TERRITORIO quale pianificazione?

a cura di

Carolina Giaimo  
(Urbanistica Informazioni)



## L'agenda per le città nelle politiche di sviluppo e coesione in Sicilia

Ignazio Vinci

*La Regione Sicilia con la presenza di tre aree metropolitane, città medie e 'aggregazioni' di centri urbani si pone come un interessante laboratorio di sperimentazione di politiche urbane a diverse scale. Le nuove Agende urbane dovranno essere, per le città, l'occasione per costruire un solido quadro di riferimento per il razionale uso delle risorse provenienti da più fonti di finanziamento.*

### Premessa

Il presente articolo esamina l'andamento dell'Agenda urbana in Sicilia alla luce delle strategie contenute negli ultimi due cicli di programmazione europea. Gli esiti delle politiche in corso sono analizzati sullo sfondo del carattere peculiare dell'armatura urbana regionale, caratterizzata com'è da un sistema di città diffuso e policentrico, ma anche dal persistere di questioni urbane irrisolte che la fragilità nel governo del territorio non ha aiutato ad affrontare.

Lo studio presenta il suo più chiaro limite nel ritardo con cui le città stanno sviluppando le strategie urbane per il corrente ciclo

di programmazione europea (2021-2027), prestate come sono dall'attuazione di un PNRR che riserva alla Sicilia ingenti investimenti su varie risorse rilevanti per lo sviluppo urbano e territoriale, nonché dal completamento delle azioni derivanti dal periodo di programmazione 2014-2020.

### La Sicilia Regione di città

Nel più ampio processo di declino demografico che si osserva in Sicilia da diversi anni, e che ha visto la popolazione regionale contrarsi di oltre il 3% nel solo decennio 2011-2021, la struttura del territorio regionale rimane fortemente incentrata sulle città. Si

tratta di un sistema urbano particolarmente differenziato sul piano insediativo e demografico, che in ragione di specifiche condizioni storiche, insediative e socio-economiche in alcune aree della regione si articola in forme policentriche.

Accanto alle tre Città metropolitane (Palermo, Catania, Messina), la Sicilia presenta ulteriori trenta comuni con più di 30.000 abitanti, dodici dei quali con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. Si tratta di una numerosità di città medie pari solo alla Campania, dove però numerosi comuni hanno assunto tali dimensioni demografiche per effetto dei processi di metropolizzazione nell'area napoletana.

Sul piano strettamente demografico, le dinamiche osservabili nel sistema urbano regionale vanno viste alla luce di un processo di redistribuzione della popolazione che potremmo definire 'duale'. Tale dualismo consiste nel fatto che i vertici della catena demografica – i comuni di piccole dimensioni (fino a 5.000 abitanti) e le maggiori città (oltre i 100.000 abitanti) – hanno lungamente perso popolazione rispetto al resto del tessuto insediativo regionale, producendo un impoverimento complessivo delle aree interne e montane e nuove forme di polarizzazione che non si limitano più, come fino agli anni '70, ai soli capoluoghi delle aree metropolitane.

In conseguenza di ciò, negli ultimi quattro decenni possiamo osservare tre principali dinamiche nel sistema urbano regionale (Vinci e La Greca 2018):

- l'emergere di dinamiche di suburbanizzazione nelle aree metropolitane, con significativo incremento della popolazione in alcuni comuni della prima cintura soprattutto a Palermo e Catania;
- il consolidarsi di due articolate reti di città medie nella Sicilia occidentale e nella Sicilia sud-orientale, con un dinamismo demografico che non ha riguardato solo i poli urbani principali, quanto anche i piccoli comuni ad essi limitrofi legati ai primi per indispensabili funzioni urbane superiori;
- la tenuta demografica delle città medie anche nella Sicilia centrale e meridionale, in buona parte coincidenti con i comuni capoluoghi di provincia, dove tale polarizzazione è però avvenuta a scapito dei piccoli comuni limitrofi.

Questa divaricazione nelle tendenze demografiche tra grandi e medie città in Sicilia si attenua osservando i dati dell'ultimo quinquennio, quando con rare eccezioni il

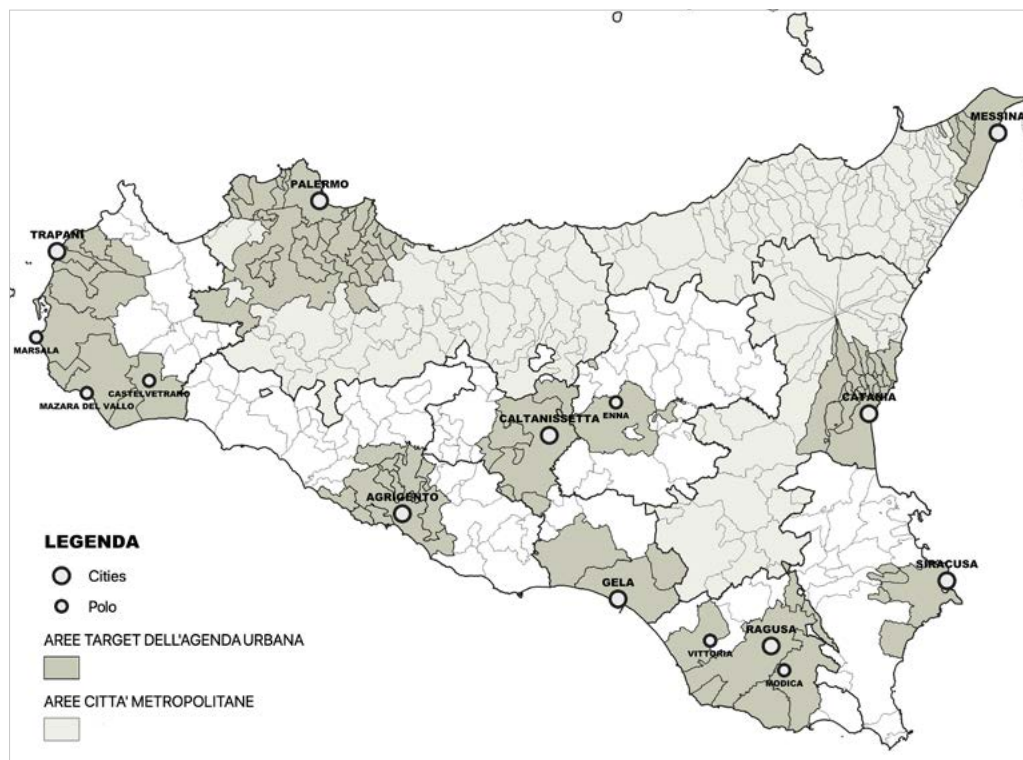


Fig. 1. Mappa della Sicilia con la localizzazione delle aree target dell'agenda urbana regionale 2021-2027 (fonte: elaborazione dell'autore su dati Regionale Siciliana).

declino della popolazione interessa le aree urbane di ogni rango e dimensione. Tali tendenze sono chiaramente il riflesso di più ampie e strutturali forme di sofferenza del tessuto economico e sociale, prodottesi soprattutto a valle delle politiche di *austerità* attivate all'inizio dello scorso decennio, le quali come in altre regioni del Mezzogiorno (Viesti 2021) hanno avuto un effetto depressivo su tutto il settore pubblico, dal quale molte delle economie urbane siciliane sono strettamente dipendenti.

Questa diffusa sofferenza demografica nelle aree urbane offre l'occasione per richiamare alcune specifiche questioni che caratterizzano lo sviluppo delle città siciliane, la cui sussistenza certamente influisce sulla maggiore e minore efficacia delle politiche territoriali promosse in ambito comunitario. Tra i tanti temi che sarebbero degni di attenzione ve ne sono due, in particolare, che ci aiutano a spiegare la mancata attrattività delle città siciliane in questo specifico frangente storico, ancorché considerato il più ampio e generalizzato momento di crisi del Mezzogiorno italiano.

Il primo tema attiene alle criticità che affliggono la dimensione abitativa nelle aree urbane siciliane. Queste, stando ai dati contenuti nell'ultimo censimento della popolazione e delle abitazioni, presentano uno stato di conservazione del tessuto residenziale tra i più critici in Italia (per alcuni dati si rimanda ancora a Vinci e La Greca 2018). Una condizione, questa, particolarmente diffusa nei tessuti storici e nelle periferie delle maggiori città dell'isola, esattamente i contesti in cui a lungo le municipalità hanno indirizzato – spesso con risultati inferiori alle attese – le iniziative di rigenerazione urbana sostenute da programmi nazionali ed europei.

Un secondo tema riguarda la difficoltà dei governi locali nell'avviare sistematici processi di modernizzazione dei servizi urbani, dal trasporto pubblico alla mobilità sostenibile, dall'istruzione di base alle attrezzature sportive, dotazioni in cui le città siciliane si trovano sovente agli ultimi posti delle graduatorie nazionali (ASviS 2020; FPA 2021; Legambiente 2021, 2022a). Accanto a questa tipologia di servizi, di vitale importanza per trattenere popolazione in contesti caratterizzati da bassa attività economica, vi è poi la rarefazione dei servizi di rango più elevato, secondo alcuni osservatori (ad esempio Viesti 2022) una delle ragioni del mancato sviluppo industriale delle grandi aree urbane siciliane, con la parziale eccezione di Catania.

## Indicazioni dall'Agenda urbana 2014-2020

Il periodo di programmazione 2014-2020, com'è noto, imprime alcune discontinuità nell'approccio ai problemi di sviluppo delle città, che in Sicilia si riflettono anche sul piano dell'entità e della concentrazione degli investimenti nelle aree urbane. Nel periodo 2000-2006, infatti, la dimensione urbana era stata trattata indistintamente all'interno dei Progetti integrati territoriali (Pit), finendo per essere viziata dall'approccio distributivo che ne ha condizionato l'efficacia in molte aree della regione. Benché più esplicitamente orientati ad affrontare questioni di sviluppo proprie delle città, anche i Programmi urbani integrati (Pisu) del successivo periodo di programmazione hanno finito per incidere in maniera molto marginale nelle città siciliane, avendo in dotazione risorse piuttosto limitate ed incontrando notevoli intralci in fase di attuazione.

Il periodo 2014-2020, invece, si apre sotto auspici di diverso segno per due principali ragioni. Da un lato, per la presenza del Programma operativo nazionale Città metropolitane (Pon Metro), che grazie allo status metropolitano di Palermo, Catania e Messina assicura alla Sicilia tre piani di azione per un valore complessivo di circa 270 milioni di euro. Dall'altro, per le scelte finalmente più funzionali e selettive compiute

nella cosiddetta "Agenda urbana regionale", la porzione dei programmi operativi Fesr e Fse riservata allo sviluppo urbano sostenibile, che in Sicilia assorbe risorse per circa 420 milioni di euro.

I dossier progettuali del Pon Metro per le tre Città metropolitane siciliane, approvati in via definitiva nell'aprile del 2017, si ancorano come altrove a tre obiettivi tematici della strategia Europa 2020: l'agenda digitale metropolitana (Ot2), la sostenibilità dei servizi pubblici e della mobilità urbana (Ot4), le infrastrutture ed i servizi per l'inclusione sociale (Ot9).

Nelle Città metropolitane siciliane, il gap accumulato sul fronte della mobilità collettiva e della modernizzazione delle reti tecnologiche ha indotto a concentrare sull'Ot4 quote piuttosto rilevanti del budget messo a disposizione dal programma. Accanto ad un certo numero di progetti di rigenerazione energetica di edifici e reti di illuminazione pubblica, tutte e tre le città hanno previsto progetti riguardanti l'estensione della rete di piste ciclabili, la realizzazione di sistemi di info-mobilità e telecontrollo dei flussi di mobilità collettiva, il rafforzamento delle flotte degli autobus con mezzi di ultima generazione. Si tratta di azioni che, dopo anni di stasi e difficoltà procedurali, stanno avviandosi alla realizzazione.

Più controverso è il capitolo che riguarda la

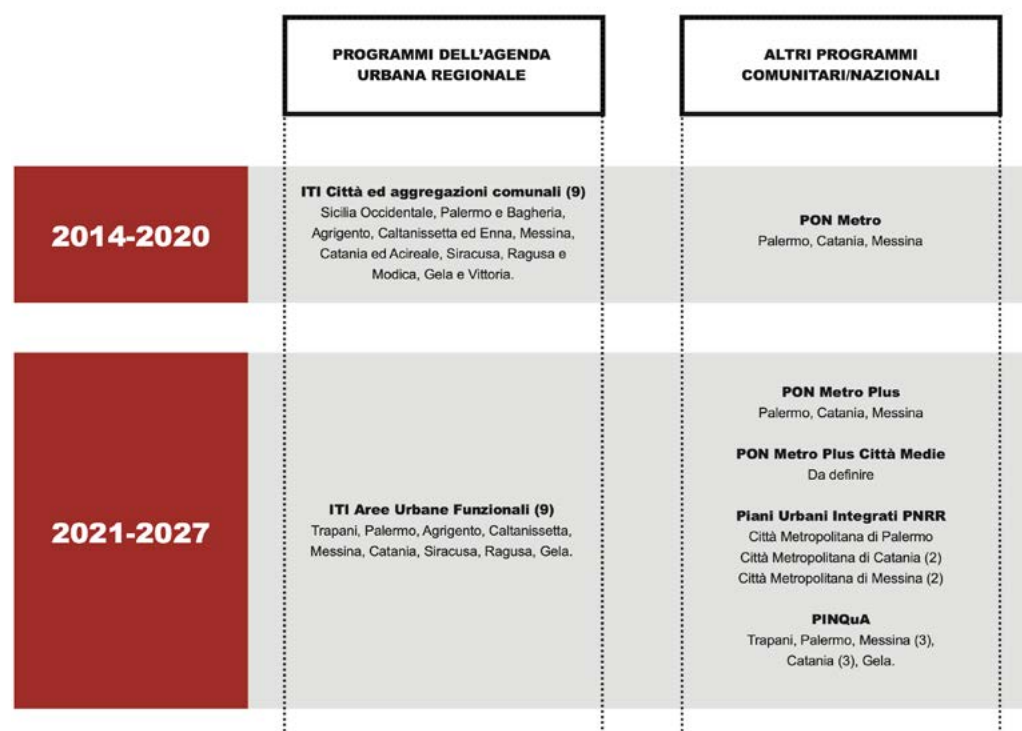


Fig. 2. Quadro sinottico dei programmi urbani nei cicli di programmazione 2014-2021 e 2021-2027 (fonte: elaborazione dell'autore su dati di varia provenienza).



componente sociale dei piani di azione del Pon Metro. Qui si riscontrano più evidenti divaricazioni tra quanto oggi in corso di attuazione e ciò che era stato prefigurato nelle iniziali versioni dei dossier progettuali. In primis, gli ostacoli alla realizzazione di edilizia sociale hanno progressivamente spostato il focus delle azioni progettuali sulla realizzazione di micro-infrastrutture per l'abitabilità (soprattutto in alcuni grandi quartieri popolari come Brancaccio a Palermo e Librino a Catania), dalle attrezzature sportive alla riqualificazione di spazi pubblici, dagli hub di quartiere agli orti urbani. D'altro canto, la componente "servizi" dell'Ot9 è andata diluendosi in un numero consistente di progetti per l'inclusione sociale ed il contrasto alla povertà, che con la pandemia ha finito per includere azioni per la fornitura di buoni acquisto ai nuclei familiari in gravi condizioni di disagio economico.

In generale, con la parziale eccezione di Messina, la componente housing dei piani di azione si è andata progressivamente indebolendo ed ulteriore testimonianza (tra le azioni immateriali) ci viene offerta dalle difficoltà incontrate a Palermo e Catania per l'attivazione di una agenzia sociale per la casa, un intervento strutturale che era stato immaginato per cambiare le modalità di accesso agli alloggi a basso costo esistenti, particolarmente strategico in aree urbane dove si registrano esorbitanti quote di abitazioni non utilizzate (Cdp 2014; Nomisma 2021).

Con le risorse aggiuntive derivanti dal PNRR, nei piani di azione del Pon Metro sono degni di nota alcuni progetti predisposti nell'ambito dell'obiettivo "Ripresa verde, digitale e resiliente". A Messina, ad esempio, si è previsto un consistente piano di riforestazione urbana (per un valore di 29 milioni di euro), con interventi rispondenti a logiche differenziate, dal contributo alla stabilità di suoli a rischio idro-geologico, al ripristino di condizioni di decoro in ambiti urbani degradati. Emblematica è la scelta compiuta dalla città di Palermo, che ha deciso di riservare i due terzi del budget disponibile al potenziamento della raccolta differenziata, una settore in cui le grandi città siciliane scontano enormi ritardi (Legambiente 2022b).

Sul piano strettamente tematico, i piani di azione a valere sull'agenda urbana regionale 2014-2020 non risultano molto dissimili da quelli predisposti dalle città metropolitane per il Pon Metro. Analoga enfasi è riposta sulla modernizzazione dei servizi e delle reti tecnologiche urbane, così come sul rafforzamento dei presidi per l'emergenza abitativa

e l'inclusione sociale.<sup>1</sup> Il corpus principale delle strategie di sviluppo urbano sostenibile che le città eleggibili avrebbero dovuto preparare, dunque, rimane ancorato agli obiettivi tematici cardine per le città (Ot2, Ot4, Ot9) condivisi con la Commissione europea nell'Accordo di partenariato del 2014.<sup>2</sup> Il cambiamento più significativo rispetto al passato, invece, risiede nel metodo con cui sono state identificate le aree bersaglio degli Investimenti territoriali integrati (Iti),<sup>3</sup> all'insegna di una maggiore selettività e rispondenza ai criteri altrove utilizzati per definire le aree urbane in ambito comunitario (Dijkstra *et al.* 2019). La Regione ha in prima istanza definito 14 comuni con caratteristiche di polo, cui sono state successivamente aggiunti quattro comuni di cintura gravitanti sulle principali città isolate. Successivamente, anche sulla base del limite posto dall'Ue di promuovere al massimo dieci Iti sul territorio regionale, ha invitato le città ad esplorare possibili aggregazioni, la più significativa delle quali è avvenuta tra le città della Sicilia occidentale. In definitiva, tale processo ha condotto alla identificazione di nove aree target dell'Agenda urbana regionale, comprendenti coppie di città in ambito metropolitano (Palermo con Bagheria e Catania con Acireale), singole città (Messina, Siracusa ed Agrigento), aggregazioni tra città medie (oltre a quella già citata della Sicilia Occidentale, Gela con Vittoria, Ragusa con Modica).

Venendo all'esito delle strategie di sviluppo definite dalle città nel biennio 2017-2018 possiamo avanzare alcune considerazioni di ordine generale, essendo buona parte delle azioni progettuali tuttora in corso di attuazione.

Tutte le coalizioni urbane hanno fatto ampio ricorso alle possibilità offerte dall'asse 4 del Fesr, tanto per la componente "mobilità", quanto per quella relativa alla riqualificazione energetica di infrastrutture pubbliche, con le sole eccezioni di Siracusa e Messina. Si tratta di azioni progettuali piuttosto ricorrenti in tutte le agende urbane siciliane: retrofit energetico di edifici comunali (soprattutto scuole ed edifici pubblici), rigenerazione degli impianti di illuminazione pubblica più obsoleti, sostituzione del parco macchine e introduzione di sistemi di info-mobilità nel Tpl, realizzazione di itinerari e zone interdette al traffico veicolare, dalle piste ciclabili alle corsie preferenziali per gli autobus.

Anche gli interventi progettuali riconducibili all'Ot9 – presenti in tutte le agende urbane ad eccezione di Catania – ricalcano medesimi modelli di azione, con distribuzione di

sussidi a progetti di inclusione sociale per la componente "servizi" e la riqualificazione di manufatti per l'insediamento di funzioni di contrasto alla marginalità sociale per la componente "infrastrutture". Va comunque sottolineato che in particolare per i due obiettivi tematici "energia" ed "inclusione sociale" i margini di manovra delle città risultassero piuttosto limitati, essendo le azioni ammissibili, i target progettuali e le risorse disponibili per ognuna delle agende urbane definiti nel dettaglio *ex ante*.

Un maggiore grado di libertà lo si è offerto alle città negli obiettivi tematici *non-core* dell'Agenda urbana regionale, quali ad esempio l'Ot5, rivolto a contrastare i rischi ambientali ed incrementare la resilienza dei territori. Qui alcune città – ad esempio Messina e Marsala – hanno colto l'occasione dell'Agenda urbana per affrontare emergenze idro-geologiche in prossimità del centro abitato, un'attenzione che a Messina la si ritrova anche nel piano di azione del Pon Metro. Molto contenuto è stato il ricorso delle città agli incentivi per le imprese che l'agenda urbana regionale metteva a disposizione degli operatori nel settore turistico (Ot6.8), a conferma delle difficoltà dei governi locali nella programmazione e gestione di misure rivolte al settore privato all'interno delle azioni integrate, in particolare se in ambito urbano.

Nel complesso, ragioni di opportunità (disponibilità di progetti pronti o più facilmente gestibili, necessità distributive tra comuni e/o portatori di interesse) hanno reso prevalente la scelta di interventi di medio-piccola dimensione e piuttosto distribuiti spazialmente, invece che interventi di maggiori dimensioni o forme di integrazione tematica secondo una logica *area-based*. La stessa taglia finanziaria dei programmi, apparentemente cospicua in alcuni casi (l'Agenda urbana di Palermo e Bagheria, ad esempio, ha assegnati quasi 90 milioni di euro), è in realtà tarata sulla popolazione residente, elemento che non assicura rilevanti impatti sul tessuto socio-economico in assenza di precise strategie tematiche o di concentrazione territoriale.

È probabilmente nel metodo con cui sono stati costruiti e gestiti gli investimenti territoriali integrati che vanno ricercati, al momento, i principali elementi di innovazione ed efficacia dell'Agenda urbana regionale nel periodo 2014-2020. Tra gli elementi di innovazione degni di nota, benché riflesso di un forte indirizzo della programmazione nazionale e regionale, vi è anche lo sforzo cui sono state indotte le città nella trattazione di tematiche urbane complesse (dall'energia,

all'innovazione urbana, all'emergenza abitativa), largamente inesplorate nel recente passato anche nelle politiche comunitarie. Inoltre, degno di nota è il tentativo di responsabilizzare le amministrazioni locali attraverso meccanismi di delega di funzioni attuative più ampie rispetto al passato che, benché fonte di indeterminatezza e ritardi nei momenti iniziali del processo di pianificazione, è destinata a portare nuove capacità all'interno delle amministrazioni comunali in termini di progettazione e gestione dei fondi comunitari.

### L'Agenda urbana 2021-2027: orientamenti strategici e forme di territorializzazione

I ritardi cui si è ripetutamente accennato nel completamento della programmazione 2014-2020, acuiti dall'irruzione del PNRR nell'agenda politico-amministrativa degli enti locali, hanno fatto sì che l'Agenda urbana 2021-2027 sia sostanzialmente ai nastri di partenza al momento in cui si scrive. È solo a dicembre 2022, infatti, che la regione ha compiutamente avviato il processo di co-pianificazione che porterà alla redazione delle Strategie territoriali (St) da parte delle nove aggregazioni territoriali individuate in sede di programmazione (Regione Siciliana 2022). Proprio nella maniera in cui sono state identificate le aree target dell'Agenda urbana regionale 2021-2027 (Fig. 1) risiede un ulteriore elemento di novità con i precedenti cicli di programmazione. Pur essendo centrati in larga misura sulle medesime città (medio-grandi) del periodo 2014-2020, i territori target dei futuri investimenti territoriali integrati sono concepiti in termini di "aree urbane funzionali", facendo proprio il concetto di FUA ormai riconosciuto in ambito internazionale (Dijkstra *et al.* 2019), che le definisce quali insiemi di comuni contigui che gravitano su una città (City) caratterizzata da particolare densità di popolazione. Ai nuclei delle FUA in senso stretto (le city con le loro zone di pendolarismo), sono stati successivamente aggregati i comuni con caratteristiche di "polo" ed i piccoli comuni "enclave" ad essi limitrofi, formando sistemi continui di aree urbane in alcuni casi di significativa dimensione territoriale (si veda Tab. 1) (Regione Siciliana 2021).

Le nove aree urbane definite secondo tali criteri, a loro volta distinte in FUA di rango metropolitano (Palermo, Catania, Messina) e di rango medio (Trapani, Agrigento, Caltanissetta, Gela, Ragusa, Siracusa), avvieranno nei prossimi mesi un percorso di

progettazione che dovrà condurle – entro il mese di giugno 2023 – alla approvazione della propria strategia territoriale con l'elenco degli interventi progettuali per le quali si richiede co-finanziamento da parte del Fesr. Tali operazioni potranno essere individuate tra le tipologie previste per le tre seguenti sfide della strategia territoriale indicate dalla Regione (Regione Siciliana 2022):

- "Innovazione e competitività", volta a promuovere, anche mediante azioni di riqualificazione di spazi o strutture pubbliche, lo svolgimento di attività di ricerca collaborativa e lo sviluppo dell'imprenditorialità negli ambiti di intervento della S3;
- "Attrattività e vivibilità" per turisti e residenti, orientata a realizzare interventi di riqualificazione/realizzazione di risorse urbane (ad esempio parchi, giardini di comunità, piazze, spazi pubblici e sportivi, aree e attrezzature collettive pubbliche) per innalzare la qualità dei servizi offerti ai cittadini; il rafforzamento dei sistemi di accoglienza turistica attraverso interventi di valorizzazione di contesti urbani, spazi pubblici, risorse storico-culturali; il ripristino di corridoi ecologici urbani mediante realizzazione di infrastrutture verdi, boschi urbani, orti, viali alberati, parchi pubblici e facciate verdi in edifici pubblici; interventi di contrasto al disagio abitativo; infine, per le sole FUA non metropolitane, il miglioramento degli ambienti scolastici e formativi;
- "Transizione ecologica e digitale", con interventi riguardanti l'agenda digitale, la rigenerazione energetica dei sistemi di Tpl ed il potenziamento della logistica e dell'intermodalità, la riduzione dei consumi energetici negli edifici, nelle strutture pubbliche e nelle reti di illuminazione pubblica, il

miglioramento del ciclo dei rifiuti, l'adattamento ai cambiamenti climatici e la prevenzione dei rischi in ambito urbano.

Tali interventi potranno assorbire fino a 926 milioni di euro, pari a circa il 15% del totale delle risorse cofinanziate in ambito regionale, mentre un rimanente 14% sarà destinato ad altre forme di territorializzazione, quali le aree interne secondo l'approccio Snai ed i sistemi intercomunali che inglobano le città medie al di fuori delle FUA ed i comuni minori ad esse limitrofi (Regione Siciliana 2022).

### Considerazioni finali

In attesa di comprendere la portata delle agende urbane locali nel delicato passaggio dalle strategie ai piani di azione, è opportuno ricordare come in alcuni contesti della regione tali investimenti andranno a cumularsi con alcune ulteriori azioni integrate sostenute dal PNRR (Fig. 2). Ci riferiamo in primo luogo ai cinque Piani urbani integrati (Pui) per le Città metropolitane di Palermo (1), Catania (2) e Messina (2), che promuovono azioni di riqualificazione ambientale, recupero di attrezzature pubbliche e creazione di spazi pubblici in 45 comuni (oltre ai capoluoghi) delle cinture metropolitane, per un valore complessivo di 536 milioni di euro (Viesti *et al.* 2022). Il PNRR, inoltre, si è fatto carico di rilanciare l'attuazione dei progetti delle città nell'ambito del Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare (PINQUA), che in Sicilia ha premiato otto progetti – per un ammontare complessivo di circa 200 milioni di euro –, tra cui quello "pilota" presentato dalla Città metropolitana di Messina (del valore di 99,6 milioni di euro) per la riqualificazione delle baraccopoli risalenti al sisma del 1908 (MIMS 2022).

AREE URBANE FUNZIONALI	NUMERO COMUNI	POPOLAZIONE (2020)
Palermo	31	995.821
Catania	21	677.894
Messina	9	260.692
Trapani	11	299.079
Agrigento	11	141.117
Caltanissetta	7	129.098
Gela	3	101.731
Ragusa	6	228.170
Siracusa	5	185.544
	104	3.019.146

Tab. 1. Elenco delle aree urbane destinatarie di investimenti territoriali integrati nella programmazione 2021-2027 (fonte: elaborazione dell'autore).

Si tratta, in tutta evidenza, di un investimento sulle aree urbane siciliane che non ha precedenti nella storia repubblicana, cui vanno aggiunti ulteriori cospicui interventi sulle condizioni di contesto per lo sviluppo sostenibile: si pensi, solo per rimanere agli investimenti effettuati dal PNRR, all'estensione della rete tranviaria a Palermo e di quella metropolitana a Catania. Sulla scorta di circa un ventennio di azioni territoriali integrate, tuttavia, è corretto inquadrare tali incoraggianti sviluppi nel quadro di alcune ricorrenti fragilità mostrate da tali tipologie di policy in Sicilia.

In primo luogo andrebbe rimarcato il problema – che non è esagerato definire endemico – di non premiare adeguatamente un approccio progettuale ispirato alla selettività ed alla concentrazione spaziale delle operazioni. Nel periodo 2021-2027, l'ampiezza delle aggregazioni territoriali (e la numerosità dei portatori di interesse) determina il rischio di una ulteriore deriva distributiva nella scelta delle azioni progettuali all'interno dei piani integrati, soprattutto laddove le coalizioni istituzionali non saranno in grado di esprimere una chiara strategia per lo sviluppo e la coesione dei propri territori.

Non vi è dubbio che la questione della frammentazione progettuale è stata ulteriormente esacerbata dalle politiche di austerità che per oltre un decennio hanno depresso la capacità dei comuni non solo di effettuare investimenti, quanto anche di mantenere in efficienza infrastrutture vitali per garantire i cosiddetti diritti di cittadinanza della popolazione (Vinci 2021). Le politiche di coesione, di conseguenza, sono state sempre più colte dai governi locali come strumenti sostitutivi

e non addizionali rispetto alle politiche per le infrastrutture ed i servizi che essi dovrebbero condurre in via ordinaria. Emblematico, in tal senso, è il contenuto di alcuni piani integrati dell'Agenda urbana 2014-2020 (ma anche i Pui del PNRR ne sono un esempio), in cui le risorse sono talvolta dirottate sul ripristino di scuole o attrezzature sportive che l'incuria ha condotto al degrado e sovente all'inagibilità. Per concludere, ciò che attende le città siciliane nei prossimi anni è uno scenario gravido di opportunità per lo sviluppo e la coesione territoriale, il cui potenziale potrà essere pienamente espresso ricercando un equilibrio tra i tentativi di innovare le pratiche progettuali e la legittima preoccupazione dei governi locali di colmare i divari di sviluppo accumulati nel tempo. ■

#### Note

1 Opzioni tematiche aggiuntive, poi di fatto scarsamente considerate dalle città siciliane, hanno riguardato gli obiettivi tematici per la competitività delle imprese (Ot3), per la gestione dei rischi da cambiamento climatico (Ot5) e per la valorizzazione delle risorse culturali ed ambientali (Ot6). Il Programma Fse Sicilia, inoltre, ha destinato alle strategie di sviluppo urbano sostenibile 16,4 milioni di euro, a valere sugli obiettivi tematici 8 "Occupazione", 9 "Inclusione sociale e lotta alla povertà" e 10 "Istruzione e Formazione".

2 Ai due obiettivi tematici precedentemente indicati (Ot4 e Ot9) va aggiunto l'Ot2, riguardante l'agenda digitale e la modernizzazione dei sistemi infotelematici delle amministrazioni comunali.

3 L'Investimento territoriale integrato (Iti), predisposto ai sensi dell'art. 36 del Regolamento Ue 1303/2013, è stato identificato nella programmazione 2014-2020 quale strumento privilegiato per dare attuazione alle strategie di sviluppo urbano sostenibile.

#### Riferimenti

ASviS-Alleanza Italiana per lo Sviluppo Sostenibile (2020), *I territori e gli Obiettivi di sviluppo sostenibile*, ASviS, Roma.

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

Dijkstra, L., Poelman, H., Veneri P. (2019), *The EU-OECD definition of a functional urban area*, OECD, Paris.

FPA (2021), *ICity Rank 2021*, FPA, Roma.

Legambiente (2021), *Rapporto Pendolaria 2021*, Legambiente, Roma.

Legambiente (2022a), *Ecosistema Urbano 2022. Rapporto sulle performance ambientali delle città*, Legambiente, Roma.

Legambiente (2022b), *Comuni Ricicloni 2022*, Legambiente, Roma.

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

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

Regione Siciliana (2021), *Documento strategico per la programmazione regionale FESR 2021-2027*, Palermo.

Regione Siciliana (2022), *Strategie territoriali Regione Siciliana 2021-2027*, Palermo.

Viesti G. (2021), *Centri e periferie: Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Bari-Roma.

Viesti G, Chiapperini C., Montenegro E. (2022), *Il PNRR e le città italiane*, Working papers Urban@it, 13.

Vinci I. (2021), "Il PNRR a Mezzogiorno: governo del territorio e dilemmi del sottosviluppo", *Urbanistica Informazioni*, no. 300, p. 95-98.

Vinci I., La Greca P. (a cura di) (2018), "Sicilia. Rapporto sul territorio 2018", *Urbanistica Dossier* no. 16, INU Edizioni, Roma.



Rassegna  
Urbanistica  
Regionale

**L'UMBRIA NELLE  
TRANSIZIONI**

Città, territori e paesaggi

**INU**

Istituto Nazionale  
di Urbanistica

**SEZIONE UMBRIA**

Un itinerario, quattro tappe

11 marzo 2023

30 giugno 2023

06 ottobre 2023

14 e 15 dicembre 2023

<https://inu.it/wp-content/uploads/rur-umbria-11marzo-2023.pdf>

## Il contributo del Pon Metro 2014-20 e il nuovo programma nazionale Metro plus nella prospettiva della transizione ecologica delle Città metropolitane

Giovanni Pineschi

*Le complesse politiche a cui sono chiamate le amministrazioni delle Città metropolitane nel nuovo programma Metro Plus, implicano il fondamentale contributo della pianificazione territoriale, che deve però sapere rinnovare la propria strumentazione troppo legata alla funzione regolativa, rispetto a quella della strategia e del progetto.*

### L'attuazione dell'Agenda urbana in Italia: un difficile percorso tra programmazione settoriale e strategia territoriale integrata

La sperimentazione del Pon Città metropolitane (Pon Metro), nella programmazione 2014-200, costituisce una modalità particolare di definizione e attuazione dell'Agenda urbana<sup>1</sup> in Italia. L'Agenda viene costruita nell'ambito della cosiddetta *governance* multilivello, nella quale l'Autorità nazionale definisce in accordo con la Commissione<sup>2</sup> le linee portanti della programmazione, individuando i temi di intervento e le linee strategiche comuni. Le Città metropolitane, in qualità di Organismi intermedi definiscono il quadro delle operazioni, declinando a scala territoriale e urbana gli obiettivi specifici e le azioni presenti nel programma sulla base del quadro strategico locale, identificando gli interventi, definendo la dimensione finanziaria e curandone l'attuazione.

Il Pon Metro ha rappresentato in questo senso, una novità assoluta nel quadro dei Programmi della Politica di coesione 2014-2020, rivolto al finanziamento di azioni specifiche nei territori delle 14 Città metropolitane, in quanto l'Autorità di gestione nel Programma Pon Metro partecipa insieme alle Città all'attuazione degli interventi svolgendo un ruolo continuo di accompagnamento e supporto alle Autorità urbane, sia in fase 'ascendente' di formazione del Programma, sia nella fase 'discendente', dedicata di attuazione degli investimenti.

L'esperienza Pon Metro durante il periodo di programmazione 14-20 e nelle fasi di formazione del nuovo Programma nazionale

Metro Plus, unitamente all'attività di analisi delle strategie di sviluppo urbano sostenibili promosse nell'ambito dei Programmi operativi regionali nel periodo 14-20, ha messo in luce diverse questioni di carattere generale, su cui è utile avviare alcune riflessioni per l'evoluzione futura delle Agende urbane.

La prima è che le grandi città sono un importante campo di applicazione (e di sperimentazione) delle politiche di transizione verso nuovi modelli di funzionamento della città, per certi aspetti inediti, che modificano logiche e modalità di funzionamento correnti. Anche se con risorse finanziarie limitate, il Pon Metro, come le altre agende costruite nei programmi regionali, svolge un ruolo importante di indirizzo nel promuovere iniziative coerenti con una idea di sviluppo urbano che deve porre al centro dell'attenzione la sostenibilità relazionata – non solo allo sviluppo – ma al futuro assetto fisico funzionale e sociale della città, in un'ottica autorigenerativa, sulla base degli obiettivi di sostenibilità sanciti dall'Agenda UN 2030 (in particolare, l'SDG 11), e dalle politiche di coesione, seguendo l'approccio *base-placed*.

La seconda è che innescare queste politiche di cambiamento-transizione è un compito molto complesso che, per essere realmente efficace, richiede uno sforzo congiunto di visione, pianificazione programmazione degli interventi, di gestione dei processi e controllo degli effetti, che rappresenta la vera sfida alla quale sono chiamate a rispondere le città italiane ed europee.

La terza è che impostare gli interventi nell'ottica di una logica di transizione e di rinnovamento che abbia effetti riguardo alle sfide

enunciate nella politica di coesione dell'Unione e più in generale, nell'Agenda UN 2030, è una priorità non più dilazionabile; l'Agenda urbana infatti non rappresenta tanto un *plus* per le città ma un *must*, tenendo conto dei più recenti eventi di crisi economica, energetica, sociale innescata dalle emergenze climatiche, pandemiche, belliche.

La quarta è che l'approccio settoriale, ancorato alla logica di intervento *pressure-response*, in un contesto applicativo urbano, può risultare meno efficace del previsto, se non inserito all'interno di strutture di supporto – come il piano urbanistico, il piano strategico, o qualsivoglia strumento di inquadramento strategico, in grado di definire una coerenza territoriale più ampia, rispetto alla logica obiettivo specifico/azione/output/risultato.

La quinta è che una agenda presuppone una logica di assetto territoriale *policy-oriented* che si scontra con una certa inadeguatezza degli strumenti attuali di pianificazione, la cui forma è legata prevalentemente alla funzione regolativa e degli investimenti urbani, tradizionalmente promossi da iniziativa di stampo privatistico o comunque di consumo lineare delle risorse. Lo strumentario e la 'forma' del piano è fondamentalmente strutturata nel contenimento delle esternalità negative dell'investimento sulla città e nella garanzia del mantenimento di benefici per la collettività che peraltro spesso risultano male espressi e male interpretati (un esempio per tutti, la monetizzazione degli standard urbanistici).

La sesta è che la formazione delle agende in Italia comporta un processo istituzionale multilivello che produce decisioni strategiche effettuate in base ad una logica di intervento elaborata attraverso procedure che debbono riferirsi a processi partecipativi e approvazioni a livello istituzionale. L'esperienza degli ultimi periodi di programmazione passati mostra che in molti casi questo processo è risultato eccessivamente complesso, segnato da molteplici passaggi istituzionali, subordinato all'incertezza della gestione politica del processo amministrativo, e comunque con tempistiche inadeguate ai tempi dettati dalla programmazione dei fondi Sie.

La settima è che l'attuazione stessa degli investimenti delle agende è anch'esso un percorso lungo e complesso, segnato da passaggi amministrativi critici, che richiedono continuità ed un impegno costante da parte delle strutture amministrative coinvolte nel processo. Questo aspetto è forse quello più critico, tanto che la fattibilità degli interventi, legata alla capacità di governo efficace



dei processi, risulta essere l'elemento discriminante nella costruzione delle agende. Le fasi del processo attuativo, soprattutto negli interventi integrati, sono caratterizzate da numerosi 'passaggi': definizione della strategia, selezione delle operazioni, ammissione al finanziamento, gestione, verifica e validazione della progettazione ai vari livelli, istruttoria delle procedure di affidamento, gestione e sorveglianza delle realizzazioni, rendicontazione della spesa. Tutti questi passaggi comportano tempi che spesso trascendono la dimensione temporale del singolo periodo di programmazione, del singolo strumento di programmazione o pianificazione e richiedono un impegno congiunto da parte delle Autorità urbane e dell'Autorità di gestione a governare l'attuazione, laddove obiettivo principale, che ricorre come un mantra, è quello di completare in tempo gli interventi, secondo cronogrammi di spesa imposti dai regolamenti comunitari, utilizzando in modo proficuo

le risorse programmate, date le difficoltà a 'condurre in porto' le operazioni per le motivazioni precedentemente accennate. Le evidenze richiamate impongono un impegno e una capacità di governo da parte delle Autorità urbane notevole che presuppone la capacità di utilizzare il complesso degli strumenti settoriali e generali di assetto, qualsivoglia essi siano: Piano strategico della città metropolitana (Fig. 1), Piano regolatore generale, Piano per la mobilità sostenibile, i differenti strumenti di pianificazione attuativa, degli strumenti del Piano di azione per l'energia sostenibile e il clima o per il verde urbano, gli interventi coordinati per la transizione circolare contenuti nella programmazione della logistica dei rifiuti, gli strumenti di programmazione. Tali piani devono costituire il *framework* di riferimento per costruire il quadro degli interventi, selezionando quelli più 'maturi' e coerenti con il programma di investimenti, e quindi costituire la 'base' principale per la

definizione degli strumenti di investimento integrato territoriale.<sup>3</sup>

La capacità di organizzare le strutture amministrative nella costruzione del quadro di riferimento risulta tanto più essenziale quanto, come si è già accennato, il percorso dell'attuazione degli investimenti in opere pubbliche nelle Città metropolitane, è soggetto a incertezze: l'esperienza mostra che in diversa misura, ma in tutte le città, alcune operazioni non risultino completabili per problematiche dovute alla progettazione agli affidamenti, alla gestione delle realizzazioni, o per impossibilità di rispettare la tempistica delineata nei cronogrammi entro le date limite per la chiusura dei lavori. Non ultimo infine, la gestione delle risorse finanziarie che si rendono disponibili nel corso dell'attuazione da ribassi di gara o dalle economie di gestione dell'attuazione.

Le strutture impegnate nell'attuazione del programma debbono in questo caso essere in grado di avere gli strumenti adatti per

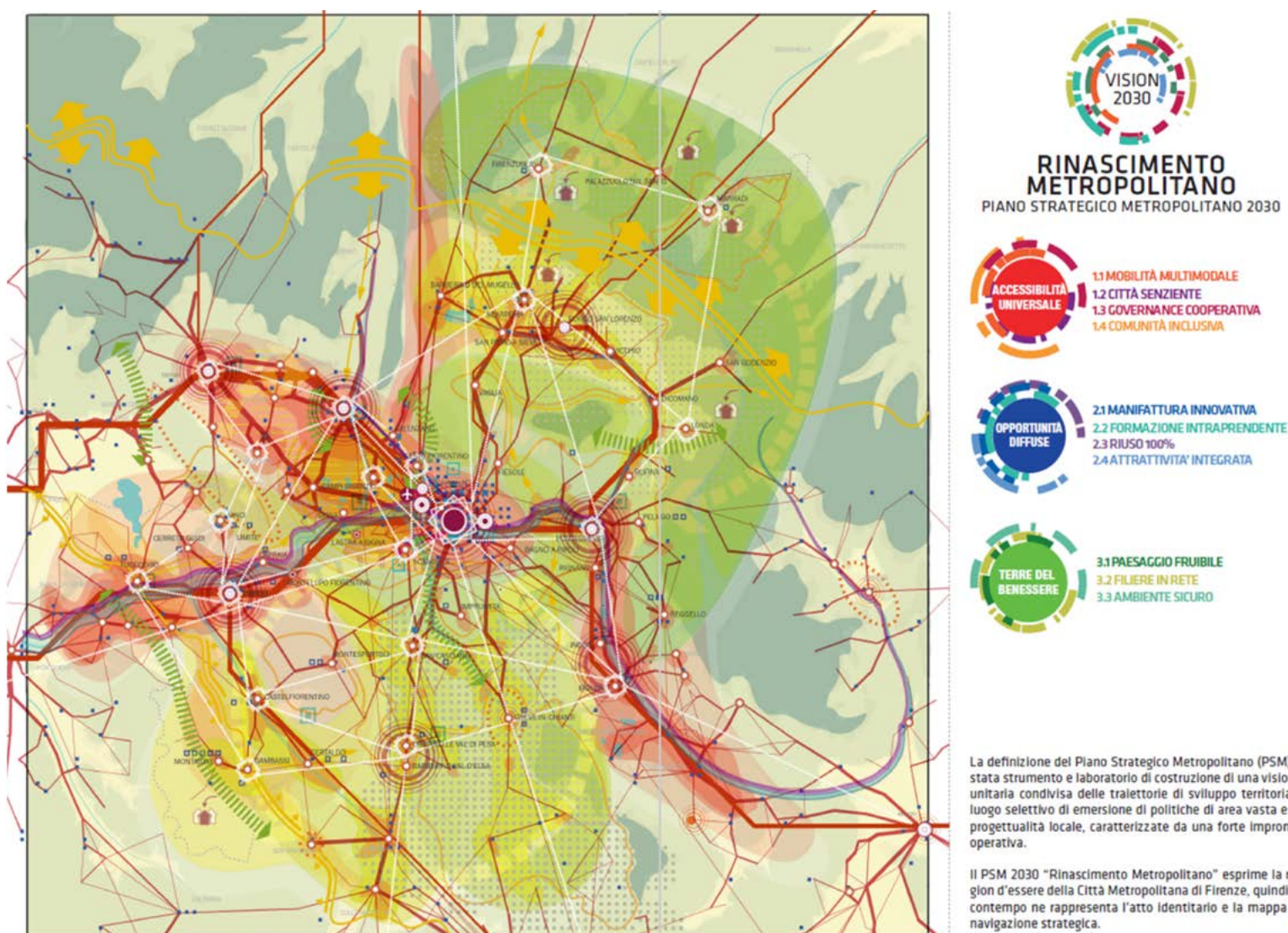


Fig. 1. Masterplan del Piano strategico metropolitano di Firenze (fonte: Agenzia per la coesione).



gestire il processo, elaborando strategie articolate con la possibilità di prevedere diverse alternative o diverse soluzioni, che permettano di intervenire nelle diverse fasi di attuazione (e di pianificazione) nella eventuale sostituzione degli interventi 'bloccati' con altri interventi, il cui subentro sia già in qualche modo previsto nella definizione stessa del Programma operativo di ciascuna Città metropolitana.

In conclusione, l'Agenda riguarda soprattutto costruire il quadro di coerenze che significa predisporre uno scenario di assetto dello spazio e delle funzioni consapevoli, che tenga conto del possibile contributo dei differenti strumenti di investimento e delle interazioni con strumenti tematicamente in continuità (se non 'in *overlap*').

Per le Città metropolitane infatti, la programmazione nazionale ha messo in campo diversi strumenti promossi da programmi straordinari: quelli finanziati dal PNRR, come il Programma Innovativo Nazionale sulla Qualità dell'Abitare (PINQUA), il Piano sviluppo e coesione finanziato dal Fondo sviluppo e coesione, e precedentemente, il "Programma straordinario" previsto dalla Legge 208/2015. È pertanto compito dei territori, delle amministrazioni delle città in particolare, saper utilizzare al meglio questi strumenti, inserendoli in un quadro strategico di pianificazione locale. Appare evidente dunque da queste considerazioni come l'Agenda urbana costituisca uno strumento complesso rispetto al quale il piano urbanistico può e deve modificarsi e conformarsi, rappresentando per i decisori e per i vari soggetti coinvolti nella governance urbana una risorsa chiave (o quantomeno utile).

### **React-EU e la prospettiva nel nuovo Periodo di programmazione 2021-2027 del Pn Metro Plus per la transizione ecologica e le sfide climatica, energetica e circolare delle città**

Il Pon Metro in corso di attuazione si è configurato nella sua prima versione, come una sperimentazione di *governance* multilivello per investimenti urbani ristretta alle 14 Città metropolitane (in realtà ai 14 Comuni capoluogo, in quanto le Città metropolitane non erano ancora definite alla data di approvazione del Programma).

L'iniziativa è stata segnata da una forte concentrazione su pochi ambiti tematici<sup>4</sup> imposta da una relativa limitatezza delle risorse finanziarie messe a disposizione

(originariamente circa 90 milioni di euro per le sette città del Sud e circa 40 milioni di euro per le sette città del Centro e del Nord).

Con l'introduzione del REACT-EU, circa un miliardo di euro è stato assegnato al Pon Metro come strumento di attuazione di strategia di ripresa in una prospettiva di transizione ecologica. Il Programma quindi ha visto raddoppiare la propria dotazione finanziaria. In questo modo, attraverso una nuova 'straordinarietà', le città hanno avuto l'occasione di rivedere e aggiornare rapidamente le proprie Agende, investendo la quota addizionale proveniente dal REACT-EU a supporto di interventi destinati alla ripresa verde, digitale e resiliente finanziati dal Fondo di sviluppo regionale Fesr, nonché alla ripresa sociale, economica e occupazionale, finanziati oltre che dal Fesr anche dal Fondo sociale europeo Fse.

Con il nuovo addendum REACT-EU, il Pon Metro, ha introdotto e fatto proprie le linee di indirizzo sulla transizione ecologica, messe a punto dall'Unione europea in tema di lotta al cambio climatico, sfida energetica ed economia circolare delle città, predisponendo due nuovi assi per la ripresa verde e la resilienza, sia ambientale che occupazionale. L'Agenda urbana promossa e attuata dal Pon Metro con REACT-EU dunque, inizia a introdurre gli aspetti salienti della transizione ecologica, che assumono una dimensione più sistematica e strutturata nel nuovo programma Pn Metro Plus della programmazione 2021-2027.

Dopo un processo di ascolto delle Autorità *urbane*, che hanno espresso i loro fabbisogni e i campi di interesse specifici e di concertazione con la Commissione, è stato approvato il 16 dicembre 2022 il *Pn Metro Plus*. La fase di formazione del nuovo Programma si è giovata dell'esperienza di attuazione del corrente *Pon* e delle specifiche problematiche connesse alla messa in pratica degli assi REACT-EU e ha sfruttato il potenziale offerto dal quadro degli obiettivi individuati per il prossimo periodo di programmazione 2021-2027.

La sfida per il Pon Metro Plus è quella di offrire alle Autorità urbane nuovi possibili campi di intervento potenziando l'approccio integrato, soprattutto in campo ambientale. In sintesi, si è cercato di cogliere due principali opportunità:

- la prima è quella di rafforzare il contributo del Programma alla costruzione di città più sostenibili dal punto di vista ambientale tenendo conto anche dell'adattamento ai cambiamenti climatici, affrontando tali sfide

con maggiore decisione e contribuendo con investimenti mirati, anche se limitati;

- la seconda è quella di concentrare in maniera più efficace ed integrata gli interventi in contesti urbani definiti e, nello specifico, in quartieri periferici o marginali delle città e delle aree metropolitane, utilizzando gli spazi di azione offerti nel nuovo periodo di programmazione 21-27 dal nuovo Obiettivo di policy Op 5 "Un'Europa più vicina ai cittadini", che potrebbero fortemente agevolare la messa in pratica di interventi multisettoriali a scala locale, consentendo la costruzione di interventi interamente finanziati da risorse programmate in questo obiettivo di policy, ma anche di utilizzare nella stessa operazione finanziamenti legati ad obiettivi tematici diversi (ad esempio, recupero ambientale e innovazione sociale).

Riguardo la prima opportunità, anche ad esito della partecipazione alla prima fase di confronto partenariale, l'Autorità di gestione ha selezionato gli Obiettivi specifici come nuovi campi di azione del Programma nel periodo 2021-2027 finalizzati a rafforzare l'azione di sostegno alla promozione della sostenibilità ambientale e definendo le relative Azioni coerenti con una agenda urbana improntata sulla transizione ecologica.

Giova ricordare tra queste, l'importanza che all'interno della strategia territoriale integrata assume l'Azione relativa all'economia circolare, declinata come politica urbana di transizione ecologica. Il Pn Metro Plus promuove così interventi all'interno del 'segmento urbano' dell'economia circolare, che costituisce uno dei settori chiave di intervento nel più ampio processo di riorganizzazione globale del sistema di produzione e di utilizzo delle risorse, promuovendo soluzioni volte al funzionamento circolare che vengono applicate principalmente nelle città, ma soprattutto gli interventi predisposti dalle città come frammenti di una strategia di funzionamento circolare consapevole nell'ecosistema urbano.

La riorganizzazione delle filiere di riciclo e riuso dei servizi, sia pubblici che privati, è la sfida nuova che le città possono cogliere, riorganizzando il sistema economico della programmazione e della gestione dei servizi. Il Programma promuove interventi di potenziamento e rifunzionalizzazione dei servizi urbani esistenti in chiave circolare. È possibile così ad esempio strutturare i mercati e i centri sociali come *hub* della filiera del riuso e riciclo di quartiere: luoghi di raccolta e riuso dei materiali, centri specializzati per

OBIETTIVO SPECIFICO 2.1	Promuovere misure di efficienza energetica (b1)	2.1.1	Illuminazione pubblica sostenibile
		2.1.2	Riqualificazione energetica degli edifici pubblici
OBIETTIVO SPECIFICO 2.2	Promuovere le energie rinnovabili (b2)	2.2.1	Interventi finalizzati alla promozione dell'autonomia energetica
OBIETTIVO SPECIFICO 2.3	Promuovere l'adattamento ai cambiamenti climatici, la prevenzione dei rischi e la resilienza alle catastrofi (b4)	2.3.1	Interventi finalizzati all'adattamento ai cambiamenti climatici, alla prevenzione dei rischi e alla resilienza alle catastrofi
OBIETTIVO SPECIFICO 2.4	Promuovere la transizione verso un'economia circolare (b6)	2.4.1	Progetti di economia circolare
OBIETTIVO SPECIFICO 2.5	Rafforzare la biodiversità, le infrastrutture verdi nell'ambiente urbano e ridurre l'inquinamento (b7)	2.5.1	Interventi finalizzati alla valorizzazione della biodiversità
		2.5.2	Realizzazione di infrastrutture verdi
OBIETTIVO SPECIFICO 7.1	Promuovere lo sviluppo sociale economico e ambientale integrato, il patrimonio culturale e la sicurezza nelle aree urbane (e1)	7.1.1	Progetti individuali
		7.1.2	Progetti di Territorio

Tabb. 1-2. Gli Obiettivi specifici del Pn Metro Plus e le relative azioni che declinano l'agenda per la transizione ecologica - Obiettivo di policy 2 (in alto) e per lo sviluppo territoriale integrato - Obiettivo di policy 5 (in basso).

il recupero e la produzione di materie prime secondarie a livello locale e urbano.

Dunque le agende urbane delle città dovranno sempre più ragionare in termini ecosistemici, superando le visioni settoriali e integrando tra loro le azioni in una logica di sistema intersettoriale, ripensando alla maniera stessa di erogare i servizi e 'produrre la città', attraverso il disegno delle infrastrutture, la destinazione d'uso degli spazi pubblici, le implicazioni ecologiche ed economiche dello spazio urbano e delle funzioni che si svolgono al suo interno.

Riguardo la seconda opportunità, Il Pn Metro Plus ha declinato le risorse destinate dal Programma all'obiettivo di policy Op5 (circa un quarto del totale delle risorse destinate agli investimenti) cercando di favorire al massimo l'elaborazione di progetti integrati. L'asse 7 del Pn Metro Plus infatti consente alle Autorità urbane di lavorare in due modalità distinte:

- attivando progetti individuali, con interventi dedicati alle tematiche specifiche dell'Op5, attraverso singole operazioni strategiche (nei campi del turismo, della sicurezza e del patrimonio naturale e culturale);
- attivando veri e propri interventi integrati, attraverso i cosiddetti "progetti di territorio", pensati per favorire la massima flessibilità nell'uso delle fonti di finanziamento.

Questa modalità dovrebbe agevolare le amministrazioni nel finanziare interventi complessi previsti ad esempio, all'interno di strumenti attuativi come i Piani integrati di intervento o i Programmi di rigenerazione urbana, superando le difficoltà ancora oggi presenti nel finanziare interventi di rigenerazione complessi con le misure settoriali proprie della programmazione comunitaria.

L'intervento integrato attuato attraverso il progetto di territorio consente infatti di finanziare operazioni di rigenerazione multi-intervento, che prevedono investimenti afferenti a diversi settori o tematismi. Ad esempio, sarà possibile finanziare congiuntamente con risorse Op5 interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione energetica, ma anche riqualificazione ambientale degli spazi fisici in chiave *green* e attivazione di forme di gestione collaborativa in chiave di innovazione sociale. In tal modo l'operazione viene 'semplificata' dal punto di vista della logica dei settori di intervento.

Allo stesso modo, il Progetto di territorio consente, come previsto nella struttura degli Investimenti territoriali integrati, nell'ambito del medesimo progetto di rigenerazione urbana, l'utilizzo di risorse finanziare provenienti da altri assi (o addirittura, altri programmi Sie), favorendo interventi *place-based* di rigenerazione su ambiti urbani localizzati (sito, quartiere degradato) o anche interventi di rete o sistema ( come d esempio, rete degli *hub* per l'innovazione sociale, dei parchi urbani, dei centri culturali ecc.).

La speranza oggi è che questi nuovi strumenti e tematiche introdotte dal Programma Metro, che derivano dalla esperienza del periodo di programmazione 14-20 e che sono state elaborate dal Partenariato nell'intento di interpretare al meglio le opportunità offerte dagli obiettivi della Politica di coesione, possano aiutare le autorità urbane a gestire l'attuazione dei programmi, favorendo l'acquisizione di una sempre maggiore capacità amministrativa, in grado di sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla programmazione e dalla pianificazione urbana e territoriale. ■

## Note

1 Per "Agenda urbana" in questo testo si fa riferimento alla modalità di attuazione delle politiche di coesione non solamente tramite interventi settoriali, corrispondenti ai 5 obiettivi strategici (che nel periodo di programmazione 21-27 sostituiscono gli 11 obiettivi tematici del periodo di programmazione 2014-2020), ma attraverso le cosiddette "strategie territoriali integrate" definite nel nuovo Regolamento di disposizioni comuni 1060/2021 all'articolo 29 che prevedono "Investimenti territoriali integrati" che nelle città si configurano come strategie di "Sviluppo urbano sostenibile", la cui importanza è stata confermata nel periodo di programmazione 21-27 e ancor più rafforzata nell'articolo 11 del Regolamento Fesr 1058/2021 con l'obbligo di assorbire l'8% della quota Fesr spesa a livello nazionale.

2 Il documento di *agreement* sulla modalità di attuazione delle strategie territoriali integrate è l'Accordo di partenariato Italia che ha definito le modalità attuative 14-20 e 21-27.

3 In questo caso ci si riferisce allo strumento di attuazione delle strategie territoriali integrate, l'Iti, previsto dal regolamento Rdc 1060/2018 art. 30.

4 Il Pon Metro 2014-2020, in origine ha concentrato la sua azione su due driver principali di sviluppo: smart city e inclusione sociale.

## Le componenti culturali e i patrimoni identitari e storico-paesaggistici nei processi di sviluppo urbano

Sandra Gizdulich

*Il contributo illustra come – pur in assenza di un Ministero chiaramente individuato come responsabile per lo sviluppo e la riqualificazione delle città in Italia – da anni si stia costruendo un approccio comune di policy con una convergenza progressiva dell'azione fra tutti i soggetti (i.e. Ministeri, Regioni e Comuni) che a vario titolo sono chiamati a gestire le trasformazioni urbane nell'ambito delle Politiche di coesione e dei lineamenti che tali politiche vanno assumendo nella programmazione in fieri.*

### L'ambito di riferimento

Grazie alla Politica di coesione lo sviluppo urbano sostenibile si è andato definendo con metodi, approcci e strumenti basati su principi sempre più consolidati (Properzi e Ombuen 2019): fra questi, in sintesi, quello di integrazione, *place-based*, *people-oriented* e partecipazione sulla base di piani di sviluppo territoriale integrato, sostenibile e co-definito (richiesti dalla normativa di riferimento: l'art. 7 del Reg. Ue 1301/2013, l'art. 29 del Reg. Ue 2021/1060 e l'art. 11 del Reg. Ue 2021/1058).

In questo ambito, la componente culturale ed identitaria dei territori ha assunto (o dovrebbe assumere) una importanza sempre maggiore ricorrendo in maniera trasversale nei principi sottoscritti dell'Agenda urbana per l'EU<sup>1</sup> (AUUE) composta da una serie di documenti e accordi che enunciano, fra le altre cose, le caratteristiche strategiche da perseguire: trattandosi di accordi fra Ministri nell'ambito di processi intergovernativi, per quanto necessariamente flessibili sul 'che cosa' (gli obiettivi da realizzare), hanno il pregio di mettere a sistema i principi comuni per impostare l'azione in campo urbano e territoriale.

Fra gli aspetti più rilevanti emersi e sanciti negli accordi AUUE si annovera da una parte la relazione fra patrimonio culturale e cambiamento climatico (ovvero la ricerca di modalità – costruttive, infrastrutturali, di *governance*, di coordinamento – per potenziare la resilienza urbana tesa a salvaguardare il patrimonio culturale a fronte del cambiamento climatico), dall'altra il concetto progressivo di cultura e di patrimonio culturale come elementi di qualità della coesione sociale

e territoriale, fattori strategici e trasversali per innescare percorsi di rigenerazione degli spazi a partire dagli elementi culturali, storico-paesaggistici identitari, come i cd. "beni comuni" (luoghi a forte auto-riconoscimento delle comunità insediate, ancorché degradati o sottoutilizzati) e con approcci ecologici (senza consumo di suolo, senza aumento di edificato, rispettando i dettami della propria pianificazione territoriale e strategica, etc.). Le caratteristiche che si ritrovano nei documenti dell'*Aquis Urbain Communautaire* dell'Agenda urbana per l'Ue (Cfr. dall'*European Spatial Development Perspective* alla Nuova Carta di Lipsia), così come nei Regolamenti dei Fondi strutturali e di Investimento europei (Sie) indicano principi comuni da perseguire dove il fattore culturale è trasversale, ed in particolare:

- città policentriche, recuperando i luoghi identitari, storico-paesaggistici e culturali, su cui impostare percorsi di riqualificazione capaci di contrastare i processi di metropolizzazione dei territori, rigenerando spazi e creando funzioni anche secondo il paradigma della 'città dei 15 minuti';
- città giuste, comprendendo città inclusive e multiculturali (consentendo l'auto-determinazione e l'auto-riconoscimento delle varie identità insediate) dunque città capaci di ascoltare e perseguire gli interessi espressi dal basso per un uso appropriato, collettivo e civico, dei beni comuni;
- città sicure, comprendendo la sicurezza nei vari possibili campi in cui questa si declina, in quello della salute, dell'accessibilità, della mobilità e della democrazia, ad esempio attivando meccanismi di ascolto per migliorare la gestione della città (tra cui "la città dei

bambini", "l'urbanistica delle donne", etc.);

- città verdi, verso la costruzione di vere e proprie città circolari dove la dotazione di aree verdi non sia più solo considerato un indice urbanistico da rispettare, ma un vero paradigma per combattere il riscaldamento globale e favorire la transizione ecologica (i.e. infrastrutture verdi, desigillazione dei suoli, mobilità sostenibile, ...), e di auto-sostenibilità (i.e. circolarità delle risorse, efficientamento energetico, auto-produzione alimentare con l'agricoltura urbana, come ad esempio l'esperienza degli orti urbani, ...);

- città produttive e intelligenti, incentivando un cambiamento culturale nelle modalità di produzione e consumo per aprire la strada ad un'economia circolare, un'economia digitale (orientata ai servizi a bassa emissione di carbonio, costruita sulla società della conoscenza e sui settori culturali) e un'economia basata sulla specializzazione intelligente considerando i settori tradizionali e culturali (che necessitano di infrastrutture sociali, tecniche e logistiche, nonché di spazi convenienti e accessibili per essere potenziati).

Tutti principi di un cambiamento culturale progressivo che ha il pregio di costruire una convergenza di approcci, e dunque un linguaggio comune, con ricadute pratiche operative nell'attuazione dei Piani e dei Programmi urbani comunitari. Gli accordi citano senza ambiguità l'importanza dei beni comuni e di riconoscere pratiche di rigenerazione integrata dei luoghi, per accompagnarle, abilitarle, incentivarle. Un percorso che richiede ancora un cambiamento del *modus operandi*, una sorta di 'shift modale' dell'amministrazione pubblica locale chiamata (nell'ambito della Coesione) a mostrare e dimostrare un approccio integrato, costruito sulla base di obiettivi e risultati attesi elaborati a partire dall'analisi del luogo (*place-based*) e delle esigenze espresse dalle comunità (*people-oriented*) in coerenza con la propria pianificazione strategica territoriale. Un cambiamento culturale ultimamente richiamato e riproposto anche dal New European Bauhaus, la nuova iniziativa europea promossa attraverso la Coesione, e Horizon Europe, tesa a connettere gli obiettivi ambientali europei del Green Deal (transizione ecologica e digitale) con la concezione di spazi di vita che siano belli, ispirati all'arte e alla cultura, rispondendo a tutti i bisogni di qualità e funzionalità, "in armonia con la natura e l'ambiente del nostro pianeta e inclusivi, incoraggiando un dialogo tra culture, discipline e generi".<sup>2</sup>

Dunque, nei processi di sviluppo urbano so-

stenuti dalla Politica di coesione, investire in cultura o preservare la qualità del paesaggio o del patrimonio costruito non è (o non dovrebbe essere) solo un obiettivo fine a sé stesso, ma è soprattutto uno strumento potente per raggiungere obiettivi sociali, ecologici ed economici: la cultura, oltre ad essere un settore su cui investire, è considerata un *driver* di sviluppo territoriale per rigenerare aree marginali, dismesse o sottoutilizzate tramite servizi e azioni culturali nell'ambito del paradigma dell'innovazione sociale<sup>3</sup> e puntando sul patrimonio come matrice per uno sviluppo durevole (Carta 1999).

Le componenti culturali che emergono oggi a vario titolo nelle diverse pratiche progettuali italiane, tutte estremamente interessanti, mostrano ancora oggi un panorama frastagliato composto da esperienze frammentarie, al netto dei pochi casi in cui la regolamentazione locale ha cercato di creare un quadro stabile di riferimento per agire con leve socio-culturali nel campo dell'amministrazione condivisa (Foster and Iaione 2022). Per questo il contributo offerto dal Programma operativo nazionale dedicato alle Città metropolitane diventa dirimente. Con il Programma nazionale Metro Plus (2021-2027) si intende infatti proporre il tema della cultura come strumento di rigenerazione urbana in maniera più articolata ed esplicita rispetto a quanto fatto in precedenza, con un quadro affidabile e continuativo di indicazioni programmatiche che consenta un'azione locale più efficace anche grazie ai nuovi paradigmi amministrativi.

### **Le componenti culturali prese a riferimento dall'azione di rigenerazione urbana**

Nell'ambito delle politiche urbane il fattore culturale è diventato un paradigma da prendere in considerazione non tanto e non più solo come elemento per preservare le bellezze del nostro patrimonio paesaggistico a livello locale, ma come strumento di *polis* democratica per la rigenerazione urbana, ovvero per ricostruire luoghi di qualità condivisi (Sacco *et al.* 2012).

Il fattore culturale e l'identità dei luoghi – intesa come autoconsapevolezza e specificità territoriale – diventano i *driver* del cambiamento, di rigenerazione di lunga durata, un paradigma che si declina in vario modo, a seconda dei contesti e delle opportunità, e che non ha ancora definito i confini delle sue modalità di lavoro o esaurito le sue sperimentazioni; da cui la varietà e ricchezza di pratiche registrate monitorando i program-

mi regionali e nazionali della Coesione.

Le città sono il luogo di sperimentazione di nuove azioni partecipative e gestionali, dove il fattore culturale e creativo non viene incentivato più solo come investimento di settore o come leva per opportunità professionali, ma anche come *driver* di rigenerazione urbana per costruire città creative e collaborative, evocandone i potenziali di trasformazione nella direzione di:

- (ri)costruire qualità identitaria territoriale su cui impostare uno sviluppo durevole (si veda ad esempio, fra gli altri casi, il museo dei cinque sensi a Sciacca in "letture lente"<sup>4</sup>);
- sperimentare nuove forme di collaborazione fra le arti (anche digitali e innovative) per costruire cultura di comunità, anche con piccole opere comuni ma con azioni continuative come quelle realizzate alle Piagge di Firenze;<sup>5</sup>

- riappropriarsi degli spazi con forme di gestione collaborativa per dare servizi sociali, culturali, ricreativi, divenendo centri di produzione culturale e artistica, spazi sociali e di sperimentazione, luoghi di servizi per il lavoro e l'imprenditorialità (Cfr. Azione 4 del Partenariato europeo *Culture & Cultural Heritage6* coordinato dall'Agenzia per la coesione territoriale, insieme al Ministero della Cultura Tedesco, nell'ambito dell'Agenda urbana per l'Ue e la città cooperativa – Patti and Polyak 2017);

- potenziare servizi sociali multisettoriali e pubblici (es. la rete degli otto centri civici, le Case di quartiere, di Torino e l'azione "Quartieri Connessi" a Milano dove sono stati recuperati nove spazi Erp-Edilizia residenziale pubblica con il Pon Metro 2014-2020<sup>7</sup>);

- integrare le funzioni per riqualificare gli spazi (cfr. il progetto di recupero delle Murate a Firenze<sup>8</sup>) spesso abbandonati o sottoutilizzati, che diventano presidi civici, centri di aggregazione, poli culturali, spazi per il tempo libero, ma anche per il *coworking*, l'artigianato, il *Fab-Lab* e/o per le nuove forme artistiche digitali.<sup>9</sup>

Le esperienze italiane sono ormai numerose;<sup>10</sup> tuttavia, si tratta di pratiche ancora estremamente variabili, sia per localizzazione (interessano quartieri centrali o periferici e di grandi, medie o piccole dimensioni), che per modello rigenerativo e sostenibilità nel tempo. Al contempo però si registrano alcuni elementi ricorrenti: l'integrazione tra diversi settori di *policy* comprendendo azioni immateriali che materiali (nel mondo della Coesione il termine "rigenerazione urbana" contiene in sé la complementarità fra opere di ristrutturazione e servizi), la

co-progettazione e co-gestione fra diversi attori (i.e. cittadini, organizzazioni del terzo settore, imprese e amministrazioni locali) funzionale ad innescare economie locali legate alla cultura secondo il paradigma dell'innovazione sociale.

Le esperienze italiane aprono diversi interrogativi e ambiti di ricerca: i) se e come l'amministrazione pubblica possa riconoscere, accompagnare e incentivare le sperimentazioni virtuose realizzatesi proprio per colmare l'assenza di servizi ed opportunità offerte dall'amministrazione pubblica e come questo processo incida nelle pratiche informali, insorgenti<sup>11</sup> (*bottom-up vs top-down*); ii) quali siano le condizioni al contorno (sociali, regolamentari, culturali, amministrative, etc.) che consentono di creare azioni virtuose capaci di durare oltre il sostegno offerto dall'amministrazione pubblica; iii) quali siano gli effetti reali di lunga durata sul territorio e sulle comunità: se queste sperimentazioni sono una nuova e diversa forma di rigenerazione dei territori oppure se il risultato di un arretramento del *welfare* pubblico locale.

Le valutazioni delle esperienze condotte ad oggi sono ancora in atto;<sup>12</sup> senza avere la pretesa di costruire un atlante di pratiche in poche pagine, si vuole qui sottolineare gli aspetti importanti e innovativi che sono stati colti e che vengono promossi nell'ambito delle Politiche di coesione grazie al Programma operativo nazionale dedicato alle Città metropolitane 2014-2020 e con il nuovo Programma nazionale Metro Plus 2021-2027 dedicato ora anche alle città medie del Sud.

Con il Pn Metro Plus si apre un vero e proprio quadro programmatico teso a riconoscere e incentivare pratiche capaci di generare cultura, anche sostenendo azioni informali già in essere dando premialità ad interventi in aree dove sono presenti soggetti della cd. cittadinanza attiva che abbiano sviluppato iniziative di rifunzionalizzazione degli spazi o la presenza di partenariati già operativi all'interno dell'area territoriale di intervento. Le pratiche da sostenere e potenziare devono avere caratteristiche fondative per funzione e rilevanza con servizi socio-economici, interventi culturali e/o progetti ambientali misurati rispetto al grado di rispondenza ai fabbisogni, agli impatti che generano, al grado di interazione e integrazione, etc.

Al momento in cui si scrive, le città stanno predisponendo i propri piani operativi per rispondere agli obiettivi programmatici disposti dalle Autorità di gestione dei Fondi



strutturali ed in particolare del Pn Metro Plus, approvato dalla Ce il 16 dicembre 2022. L'impostazione delle *policy* urbane basate sulla cultura, così come sopra rappresentata, viene descritta di seguito delineando gli aspetti salienti legati alla componente culturale e identitaria nell'ambito del Pn Metro Plus.

### **La componente culturale come azione di innovazione sociale e integrata per la rigenerazione dei luoghi nel Pn Metro**

Secondo i regolamenti dei Fondi strutturali per la programmazione 2021-2027, la componente culturale viene promossa attraverso due diversi Op ("Obiettivi di policy"): l'Op n. 4 (Un'Europa più sociale e inclusiva attraverso l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali), che promuove interventi di inclusione sociale basati sulla cultura come generatore di leve occupazionali e interventi di innovazione sociale<sup>13</sup> (Cfr. allegato I del Reg. Ue Fesr 2021/1058) e il nuovo Op n. 5 (Un'Europa più vicina ai cittadini attraverso la promozione dello sviluppo sostenibile e integrato di tutti i tipi di territorio e delle iniziative locali), che promuove la rigenerazione integrata, sostenibile e partecipata dei territori con operazioni in vari campi di intervento<sup>14</sup> (Cfr. allegato I delle Disposizioni comuni, Reg. Ue 2021/1060).

Cogliendo ambo gli obiettivi, il futuro Pn Metro Plus fa un passo ulteriore rispetto a quanto disposto in precedenza, allargando e ampliando la sua possibilità di azione lavorando a scala di comunità (per costruire comunità flessibili, aperte, coese), a scala di quartiere' ed anche potenzialmente a scala di area vasta (aree urbane funzionali) dove il patrimonio (*natural & cultural heritage*) e la risorsa cultura (materiale e immateriale) diventano gli ingredienti necessari per impostare processi di rigenerazione di spazi urbani degradati e/o sottoutilizzati con progetti, sostenibili, creativi e collaborativi, in grado di preservare/ricostruire la qualità dei luoghi e di vita. A tal fine gli interventi potranno essere disposti secondo due possibili tipologie d'azione:

A. Misure di riqualificazione, protezione, sviluppo e promozione dei beni turistici e/o del patrimonio culturale per creare nuove centralità e migliorare i servizi ad esso correlati. Gli interventi in questo ambito riguarderanno progetti settoriali per il miglioramento dell'uso da parte delle comunità locali del patrimonio culturale urbano sia quello già consolidato (costituito da beni storico-artistici, architettonici, archeologici,

paesaggistico/ambientali, attraverso interventi di protezione, promozione, messa in rete e gestione con l'obiettivo di migliorarne e ampliarne l'offerta per le comunità locali e il turismo) sia quello da consolidare (costituito da spazi e manufatti dismessi e/o sottoutilizzati, ma a forte identità a livello locale e urbano, i cosiddetti beni comuni, attraverso interventi di recupero in chiave collaborativa e per attività culturali e sociali finalizzati a creare nuove centralità).

In questo quadro, si sostengono i beni turistici pubblici e i servizi turistici (ivi incluso servizi culturali, di innovazione sociale, di prossimità, anche in riferimento a strategie di specializzazione intelligente), il patrimonio e i servizi culturali (oltre agli interventi fisici, anche il sostegno alla gestione promuovendo progetti e servizi di riqualificazione fruitiva, sociale, culturale e ricreativa degli spazi), il patrimonio naturale e l'ecoturismo (attraverso il miglioramento della fruibilità e della sistemazione ambientale degli spazi aperti, il potenziamento degli attrattori naturali urbani, la ricucitura dei vuoti urbani, anche prevedendo processi partecipativi di coinvolgimento dei cittadini e delle associazioni attive nei parchi urbani, costruendo servizi integrati funzionali alla corretta fruizione e gestione dell'ambiente), gli interventi tesi a migliorare la sicurezza urbana (finalizzati a costruire una città a misura di tutti, specialmente per le categorie più fragili, comprese le micro opere di adattamento all'accessibilità per le diverse forme di utenza, anche attraverso percorsi di co-progettazione con le associazioni per realizzare spazi sicuri).

#### **B. Progetti di territorio (Pdt).**

In questo caso si tratta di progetti integrati (che riguardino almeno due settori tematici diversi) tesi alla rigenerazione complessiva di vere e proprie aree urbane 'bersaglio', centrali o periferiche, contemplando sia la riqualificazione fisica dell'ambiente costruito e naturale attraverso il recupero degli spazi degradati, sia le azioni immateriali e i servizi ritenuti necessari per affrontare le problematiche della specifica area (*place-based approach*), tenendo in considerazione le istanze espresse dalla cd. cittadinanza attiva (*people-oriented approach*).

Il progetto di territorio costituisce lo strumento di riferimento per interventi integrati di rigenerazione urbana che possono includere tutti i settori di intervento dei vari Obiettivi di policy con due distinte modalità finanziarie: o attivando solo le risorse proprie dell'Op5 (essendo un obiettivo

multisetoriale in sé si possono finanziare progetti che normalmente ricadono in altri Op) o attivando risorse degli altri obiettivi programmatici per costruire azioni progettuali complementari fra loro (secondo il modello degli lti - Investimenti territoriali integrati, introdotti in Italia nel 2007-2013 e successivamente normati dai Fondi Sie, ex art. 36 del Reg. Ue 1303/2013).

La qualità progettuale delle proposte di Pdt sarà valutata – fra le altre cose – quanto al grado di rispondenza del progetto rispetto ai fabbisogni diagnostici e alle istanze emerse a livello locale, sulla pertinenza e rilevanza degli interventi rispetto alla strategia territoriale e sul grado di coinvolgimento degli attori locali. Il Pdt può sostenere vari tipi di percorsi partecipativi, sia quelli di co-progettazione per la definizione delle scelte prioritarie e strategiche, sia quelli di co-gestione per attivare modelli collaborativi dei beni e di attivazione delle forze locali in campo. Qui si possono prevedere azioni di *scouting* e mappature per far emergere le pratiche sociali su cui fare leva, azioni laboratoriali per coinvolgere, oltre ai cittadini, le figure professionali, istituzionali, creative ritenute necessarie alla riqualificazione e animazione dei luoghi.

È in questo quadro che il progetto di territorio promuove anche iniziative Op4 di inclusione ed innovazione sociale tese a migliorare la qualità della vita in contesti degradati ed in aree disagiate, facendo leva su azioni sociali, culturali, integrate e sostenibili con la gestione collaborativa da parte dei soggetti del terzo settore e non solo.

Oltre a quanto enunciato, non si può evitare di menzionare che la cultura giocherà un fattore rilevante anche per percorsi di innovazione sociale nelle città medie del sud<sup>15</sup> con il duplice scopo di riqualificare gli immobili pubblici da destinare all'erogazione dei servizi per l'inclusione e gli spazi particolarmente critici permettendo una riappropriazione dei luoghi da parte della cittadinanza.

Si tratta dunque di una sfida ambiziosa per le amministrazioni locali oggi investite da opportunità finanziarie ingenti, anche se spesso non dispongono di progetti adeguati (con uno stato dell'arte che possa andare speditamente in attuazione). Una sfida ancora più ambiziosa per i fondi della Politica di coesione dedicati alle città perché in questo caso è necessario che la progettualità: i) sia frutto di un quadro strategico territoriale integrato e sostenibile di riferimento, che tuttavia è spesso assente o superficiale (in cui programmazione economica e

pianificazione territoriale non si incrociano); ii) sia l'esito di processi di *governance* e di co-progettazione che tuttavia – se non sono percorsi già in atto – rischiano di diventare passaggi concepiti frettolosamente come adempimenti procedurali, livellando così la loro portata innovativa e valore aggiunto; iii) sia una progettazione matura per l'attuazione per rispondere alla regola del disimpegno automatico (evitare di perdere le risorse comunitarie), nonostante le risorse umane e strumentali degli uffici tecnici pubblici non consentano spesso tale speditezza. Il valore aggiunto della programmazione pluriannuale, partecipata e multisettoriale, la cui attuazione saremo presto chiamati a valutare, potrebbe quindi essere considerata inutilmente onerosa a fronte di risorse maggiori con progetti meno complessi da spendere perché settoriali. ■

## Note

1 L'Agenda urbana per l'Unione europea (AUUE) è un percorso di progressiva convergenza di approcci e visioni nel campo delle politiche urbane inizialmente composto da un susseguirsi di accordi costruiti nell'ambito del "Comitato urbano" delle Politiche di coesione (dall'Accordo di Lille nel 2000, di Bristol nel 2005, di Lipsia nel 2007 ...) che si possono annoverare sotto l'egida di *Urban Aquis Communautaire*. A partire dal 2014, sotto presidenza italiana (con la richiesta del Commissario Hahn agli Stati membri per sapere se erano disponibili a costruire una Agenda urbana comune), gli accordi sono oggi ricomposti in un quadro operativo di senso grazie al Patto di Amsterdam (2014) e alla Nuova Carta di Lipsia (2020) che dettano rispettivamente le modalità di lavoro per costruire partenariati europei multilivello tesi alla individuazione e risoluzione di criticità attuative in campo urbano e ad indagare e perseguire i campi trasformativi delle città nelle tre scale individuate come prioritarie (scala di quartiere, di città e di area vasta con le cosiddette "aree urbane funzionali").

2 Cfr. [https://new-european-bauhaus.europa.eu/index\\_it](https://new-european-bauhaus.europa.eu/index_it)

3 Si veda la posizione dell'Agenzia per la coesione territoriale nelle raccomandazioni finali del Partenariato europeo Culture & Cultural Heritage elaborate nell'ambito dell'Agenda urbana per l'Ue (<http://www.ponmetro.it/home/organizzazione/the-partnership-on-culture-cultural-heritage-of-the-urban-agenda-for-the-eu/>).

4 <https://www.agenziacult.it/letture-lente/coltivare-comunita/turismo-persone-identita/>

5 <https://ilgiornaledellarchitettura.com/2022/11/30/firenze-le-piagge-non-sono-spiaggiate/>

6 L'Azione 4 "*collaborative management to re-use and adapt spaces and buildings for cultural and social innovative development*" ha due pubblicazioni principali che si possono scaricare dal sito del Pon Metro: <http://www.ponmetro.it/home/>

<http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/>

7 <http://www.ponmetro.it/home/ecosistema/viaggio-nei-cantieri-pon-metro/>

8 <https://cultura.comune.fi.it/leMurate>

9 Per una disamina si vedano i progetti nel data base di open coesione: <https://opencoesione.gov.it/it/>

10 L'Osservatorio riuso, avviato dalla Direzione generale Arte e architettura contemporanee e Periferie urbane del MIBACT ([https://www.riusiamolitalia.it/ita/osservatorio\\_riuso.aspx](https://www.riusiamolitalia.it/ita/osservatorio_riuso.aspx)) per promuovere il riuso di spazi a fini culturali e di innovazione sociale, stimava che siano circa 5.000, con "una diffusione a "macchia di leopardo" tra Nord e Sud.

11 A partire da una rinnovata lettura di alcuni scritti di Mumford, la città insorgente mette in evidenza le pratiche *insurgent* delle persone e delle comunità come strumenti di edificazione e di governo da parte dei cittadini sottolineando il nuovo protagonismo culturale, creativo e progettuale delle cittadinanze "diminuite e difettive" (migranti, bambini, popolazioni marginali ed escluse...).

12 In particolare quella realizzata nell'ambito delle attività del Progetto di ricerca SI.VALUTA, finanziato a valere sulle risorse del Pon Governance e Azioni di sistema 2014-2020 e coordinato dal Nuvap (Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione).

13 Ad esempio: l'obiettivo specifico: Rso4.6. "Rafforzare il ruolo della cultura e del turismo sostenibile nello sviluppo economico, nell'inclusione sociale e nell'innovazione sociale (Fesr)" attraverso cui in Italia e con il Pn Metro si intende promuovere la cultura e il turismo come strumenti di inclusione ed innovazione sociale con progetti di partecipazione culturale che vedano il coinvolgimento attivo delle comunità locali a completamento e integrazione delle azioni volte al rafforzamento dei servizi per l'inclusione e l'inclusione attiva; l'indicatore di output Rco 77 "Numero dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno" e l'Indicatore di risultato Rcr 77 "Visitatori dei siti culturali e turistici beneficiari di un sostegno".

14 Come noto, la Coesione è altamente 'ingegnerizzata' ed i campi/settori di intervento definiti nell'ambito dei Regolamenti comunitari sono la cornice di coerenza entro cui muoversi. Per l'Op5 abbiamo settori afferenti alla cultura, al turismo e ad interventi maieutici e integrati: il settore n. 166 "Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio culturale e dei servizi culturali", il settore n. 165 "Protezione, sviluppo e promozione dei beni turistici pubblici e dei servizi turistici collegati", il n. 167 "Protezione, sviluppo e promozione del patrimonio naturale e dell'ecoturismo diversi dai siti Natura 2000", il n. 168 "Riqualificazione materiale e sicurezza degli spazi pubblici" e il n. 169 "Iniziativa di sviluppo territoriale, compresa l'elaborazione di strategie territoriali" (con cui si promuovono i progetti di territorio).

15 Il raggiungimento degli obiettivi di realizzazione (indicatori di output) che i Comuni devono perseguire in questo caso è legato al numero di progetti rivolti ad incrementare e qualificare la partecipazione culturale dei cittadini (numero di progetti di partecipazione culturale e numero di partecipanti).

## Riferimenti

Carta M. (1999), *L'armatura culturale del territorio. Il patrimonio culturale come matrice di identità e strumento di sviluppo*, FrancoAngeli/Urbanistica, Milano.

European Commission (1999), *European Spatial Development Perspective*, [<https://territorialagenzia.eu/wp-content/uploads/ESDP.pdf>].

European Union (2020), *The New Leipzig Charter* [<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/EN/eu-presidency/gemeinsame-erklarungen/new-leipzig-charta-2020.pdf>].

Foster S., Iaione C. (2022), *Co-Cities, innovative transitions towards just and self-sustaining communities*, the MIT Press, Cambridge Massachusetts, p. 139-147.

Gizdulich S. (2019), *Agenda Urbana per l'EU*, in P. Properzi, S. Ombuen (a cura di), *Rapporto dal Territorio*, vol. 1, INU Edizioni, Roma, p. 126-133.

Patti D., Polyàk L. (2017), *Funding the Cooperative City: Community Finance and the Economy of Civic Spaces*, Eutropean Research & Action, Vienna.

Sacco P.L., Ferilli G., Tavano Blessi G. (2012), *Cultura e Sviluppo Locale*, il Mulino, Bologna.

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

a cura di Emanuela Coppola

*Quasi tredici milioni di persone continuano ad abitare ancora le aree interne. Resistono. Non sono resilienti. Resistono tra isolamento e spopolamento, servizi pubblici di prima necessità che vengono meno come scuole (diritto allo studio), trasporti e sanità (diritto alla salute) che si aggiungono alla atavica mancanza di lavoro. Resistono a condizioni di disuguaglianza sociale palesi rispetto alle aree urbanizzate. Un mantra di questi ultimi anni è la valorizzazione turistica dei borghi. Le aree interne come borghi-albergo da abitare temporaneamente, magari d'estate dimenticando che il paese è paese d'inverno (Padula 2007). Probabilmente bisognerebbe iniziare ad agire pensando che la valorizzazione turistica delle aree interne non debba rappresentare l'unica soluzione per contrastare i fenomeni di spopolamento, di invecchiamento della popolazione e di degrado del patrimonio culturale ed ambientale.*

## Politiche per le comunità resistenti tra rigenerazione, arte e diversità creativa

Emanuela Coppola

Di fatto, negli ultimi cinquant'anni, si sono susseguiti diversi 'mantra' sullo sviluppo delle aree interne frutto di alterne fasi di attenzione della politica nazionale al tema. Dalla legge sulla montagna del 1971 alle Comunità montane, dall'industrializzazione delle aree interne del Mezzogiorno<sup>1</sup> alla valorizzazione delle aree interne come aree-parco (Mantino 2013).

L'ultima, dopo quella dello Snai, è la Next Generation Europe che l'Unione europea ha messo in atto per uscire dalla pandemia. L'obiettivo di questa strategia è quello di promuovere la coesione e ridurre gli squilibri tra le diverse economie attraverso lo sviluppo di una visione sostenibile e condivisa di futuro. In quest'ottica, la rigenerazione delle aree interne promuove una modalità di rigenerazione dei luoghi finalizzata a creare delle radici che rendano questi luoghi attrattivi per le nuove generazioni attraverso la creazione di occupazione in un ecosistema che risponda alle esigenze del quotidiano.

La rigenerazione delle aree interne viene declinata a diverse scale tra progetti macro di trasporti e servizi territoriali a progettualità fisiche a scala locale (intesa come ri-generazione di spazi pubblici, rifunzionalizzazione di edifici abbandonati, riqualificazione dei centri storici,<sup>2</sup> ecc.) ma anche di progetti immateriali che producano attrattività e al contempo tutela del territorio ma che, soprattutto, riportino le persone a vivere e a relazionarsi in maniera vitale, empatica e innovativa.

In tal senso, i *think tanks*, i laboratori di sperimentazione aperta – siano essi 'laboratori

rurali' o *creative living lab* – presentati nella prima parte di questo *Focus* (pubblicato nel precedente numero 306 di *Urbanistica Informazioni*), rappresentano strumenti partecipativi di coinvolgimento incrementale delle comunità che si ispirano al *Common Ground*<sup>3</sup> e all'idea che "riflettere, collettivamente, sul quotidiano dei nostri luoghi di vita è essenziale per conoscerli, imparare a gestirli e a prendersene cura" (Murtas 2017). Anche l'attivazione di percorsi creativi rientra tra le iniziative di 'rigenerazione immateriale' per le aree interne. L'attivazione di percorsi creativi, infatti, vede l'artista svolgere il ruolo di *mediatore* tra abitanti e luoghi. Il percorso creativo è finalizzato a far percepire i luoghi con occhi nuovi generando un maggior radicamento. Queste particolari modalità di coinvolgimento possono spingere verso processi di valorizzazione culturale e turistica basati sull'approfondimento conoscitivo e la sperimentazione di nuovi modelli di sviluppo attraverso processi decisionali collaborativi (Ostrom 2015).

Lo scopo di questi laboratori è la costruzione di un'identità e un'immagine condivisa dei luoghi che possa anche migliorare e ampliare l'offerta culturale e creativa del territorio, oltre che tutelarne il patrimonio culturale e paesaggistico.

Come ci ricorda Alessandra Pioselli, nel primo contributo di questo *Focus*, il decentramento delle pratiche artistiche non costituisce storicamente in sé stesso una novità in quanto già nel corso dell'800 e del 900 gruppi di artisti in Europa e negli Stati Uniti si stabilirono nelle campagne in una forma

di protesta verso l'alienazione generata dalla città moderna.

La diffusione di progetti 'territoriali' di artisti manifesta il senso di una scommessa che chiede alla pratica artistica e culturale azioni generative e non cosmetiche per costruire, attraverso la partecipazione comunitaria nuovi immaginari che rendano vitali i nessi che legano o ricollegano le persone ai luoghi, attraverso processi ed esperienze di riconoscimento e attribuzione di senso a saperi e risorse, memorie e pratiche sociali.

I comuni delle aree interne, come comuni 'minori', non hanno bisogno di oggetti decorativi ma di pratiche (artistiche) a favore di chi li abita, produttrici di immaginazione, socialità, senso, pensiero, visioni, consapevolezza, responsabilità. Ovviamente, da solo un progetto artistico può agire in modo circoscritto ma un progetto artistico può rappresentare un innesco, una scintilla. Il compito dello sviluppo è affidato alla politica. Soprattutto a quella locale ma, come ci ricorda l'antropologa Anna Rizzo nel Manifesto sentimentale e politico per salvare i borghi d'Italia (2022), nei piccoli comuni fare l'amministratore è un secondo o un terzo lavoro. I sindaci fanno il possibile in base alle loro competenze (spesso scarse) ma non sono *community manager*.

Promuovere pratiche artistiche per gli abitanti di un comune minore di un'area interna, pertanto, rappresenta una posizione politica innovativa, contraria alla gestione

consumistica di sfruttamento dei territori e dei loro patrimoni.

È frutto di una politica locale illuminata l'azione del borgo-museo di Luiciana-Cantagallo, raccontato nel contributo di Daniela Poli. Il progetto di rinascita culturale, con la creazione del *Museo all'aperto*, ha richiamato artisti locali e internazionali che hanno donato i propri lavori per dare un volto nuovo e creativo al borgo appenninico connotandosi come un progetto integrato di territorio (Magnaghi 2020).

Esprime un'azione politica forte, il lavoro svolto dalla città di Avellino nello sviluppo della provincia irpina e per il riequilibrio della Regione Campania, descritto nell'articolo di Emma Buondonno. L'Irpinia, con il suo grande potenziale in termini di sostenibilità ambientale all'impatto antropico, può esprimere una forte crescita di valori urbani di alta qualità e di produttività in molti settori economici. In tal senso va letto il tema del riequilibrio territoriale che non si deve tradurre in un processo amplificatore dell'attuale tendenza di trasferimento di semplici pesi demografici senza che questi rivitalizzino il sistema e l'armatura urbana della provincia di Avellino.

Il contributo di Rita Elvira Adamo, co-fondatrice de "La Rivoluzione delle Seppie", invece parte da una prospettiva diversa. La dimensione civile della ricerca portata avanti dal mondo universitario ovvero la *Civic University*, che propone e auspica che le università possano fungere da 'perno' della società e per i processi di sviluppo economico e sociale in ambito urbano e territoriale (Trupiano 2020)

Il lavoro della Rivoluzione delle Seppie parte dalla seguente domanda: "Possiamo costruire le nostre comunità intorno ai luoghi?" Il luogo dell'azione è Belmonte Calabro. Il progetto è denominato "BelMondo".

La dimensione civile della ricerca (e del processo architettonico) si basa su un processo collaborativo attraverso il quale si può modellare la sfera pubblica al fine di massimizzare il valore condiviso ed è visibile sia come *ricerca-azione* sul campo con attori sociali concreti, che come *coproduzione* dei progetti con le amministrazioni, e infine con la *formulazione* di proposte informate che intervengono, in momenti critici della discussione collettiva, a livello locale come a livello nazionale/internazionale.

Il patto città-campagna è il tema del contributo di Michele Grimaldi, Isidoro Fasolino, Stefano Carpenito che mette al centro un modello *Carbon storage based* a supporto

della valutazione del Capitale naturale delle aree interne. La valutazione del Capitale naturale, attraverso un modello quantitativo, consente di esplicitare quadri di conoscenza in grado di far emergere gli effettivi benefici ecosistemici delle aree interne.

Un progetto che risponde ad un'idea di diversità creativa è quello di *metropolitana rurale* dell'Alta Irpinia, descritto da Katia Fabbri e Vincenzo Tenore. La diversità creativa, attraverso lo sviluppo di modelli e tecnologie appropriate ai luoghi, può rappresentare un driver per l'innesco di processi di innovazione e per la riduzione delle disuguaglianze tra aree metropolitane e aree interne.

"Fonte di scambi, d'innovazione e di creatività, la diversità culturale è, per il genere umano, necessaria quanto la biodiversità per qualsiasi forma di vita. In tal senso, essa costituisce il patrimonio comune dell'Umanità e deve essere riconosciuta e affermata a beneficio delle generazioni presenti e future". Si legge così nel primo articolo della Dichiarazione universale sulla diversità culturale adottata dall'Unesco nel 2001.

Questo progetto di metropolitana rurale si ispira alla città della prossimità, su misura per questi piccoli paesi dell'Alta Irpinia, progettato per essere gestito come un servizio a ciclo continuo, con corse ogni 15 minuti, a cui gli utenti potranno accedere anche 'su chiamata diretta', per una rete di interconnessione tra i comuni di ambito e le reti infrastrutturali.

Anche questo secondo gruppo di contributi chiude con un articolo di giovani studiosi della rete Officina giovani aree interne" (Sonzogno e Spallazzi). Le nuove generazioni, infatti, rappresentano la chiave per invertire le attuali dinamiche di abbandono e declino economico nelle aree interne. Officina giovani aree interne rappresenta un'iniziativa straordinaria di coinvolgimento delle giovani generazioni nelle politiche pubbliche. Il dialogo sociale e intergenerazionale è lo strumento più efficace per rispondere ai bisogni e alle aspirazioni dei cittadini perché in fondo, come con grande speranza le autrici scrivono, "contrariamente alle aspettative, la maggioranza dei giovani che vivono in questi territori ci vuole rimanere, o lo farebbe se vi fossero possibilità concrete e tempestive per farlo". È ciò che viene definito la "restanza". Esprime il coraggio di chi resta, di chi sceglie di non abbandonare il proprio paese o la propria comunità, anche se lontani dai servizi essenziali e nonostante ci sia poco lavoro (Sensi 2021). ■



Fig.1. Emanuela Coppola e Pino Bruno, "Let's do it soon, time is over", manifesto realizzato nell'ambito del progetto "Per fare un tavolo", A cielo aperto, 2021.



## Note

1 In particolare, nelle aree interne, del Mezzogiorno interno grazie all'intervento straordinario degli anni '70 e '80, si è assistito all'industrializzazione in particolare l'Irpinia in Campania e l'area nord-occidentale della Basilicata (Cafiero 1973).

2 I tessuti urbani dei centri storici rappresentano per le aree interne forse la parte dei 'beni materiali' più fragile dei territori comunali a cui appartengono. Una fragilità che risulta legata soprattutto alla qualità statica scadente del tessuto edilizio che lo contraddistingue. Un patrimonio urbanistico/edilizio caratterizzato da immobili spesso abbandonati, non adeguati staticamente e/o sismicamente e scarsamente efficienti dal punto di vista energetico (Bruno e Coppola 2022).

3 Movimento fondato nel 1983 da Sue Clifford, Angela King e dallo scrittore Roger Deakin, teso a ricercare modi creativi per coinvolgere le persone con il loro ambiente locale. L'idea di *Local Distinctiveness* è centrale e ha permesso di creare progetti come *l'Apple Day*, le *Parish Maps* e i *New Milestones*, che creano forti connessioni tra le comunità e il paesaggio che le circonda (<https://www.commonground.org.uk/>).

## Riferimenti

Bruno G., Coppola E. (2022), "Quale futuro per i centri storici minori delle aree interne", *Urbanistica Informazioni*, no. 306 si, p. 587-589.

Cafiero S. (1973), *Le zone particolarmente depresse nella politica per il Mezzogiorno*, Svimez, Roma.

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

Mantino F. (2013), *La montagna e le aree interne tra passato e futuro: una sfida per le politiche 2014-2020*, Rrn Magazine, Roma

Murtas D. (2004), "Mappe culturali: di persone e di luoghi", *Signum-La rivista dell'Ecomuseo del Biellese*, Provincia di Biella e Regione Piemonte, anno 2, no. 1, p. 25-26.

Ostrom E. (2015), *Governing the commons*, Cambridge University Press, Cambridge.

Padula M. (2007), *Il paese è paese d'inverno*, Calice, Rionero In Vulture (Pz).

Rizzo A. (2022), *I paesi invisibili. Manifesto sentimentale e politico per salvare i borghi d'Italia*, il Saggiatore, Milano.

Sensi G. (2021), "La «restanza» dei giovani che vivono nelle aree interne", *Corriere della Sera*, 16 novembre.

Trupiano G. (2020), "Appunti sul tema della Civic University", in M. Angrisani, *Il caso dell'Hub Federiciano di San Giovanni a Teduccio (SGH)*, Edicampus, Roma.

Unesco (2001), *Dichiarazione Universale sulla Diversità Culturale* [<https://www.unesco.it/Documento/Detail/12>].

## FOCUS

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

## Pratiche artistiche generative per immaginare nuove forme dell'abitare i territori 'interni'

Alessandra Pioselli

*La diffusione di progetti 'territoriali' di artisti lungo la Penisola e le isole manifesta il senso di una scommessa in territori spesso fragili e al contempo pieni di possibilità latenti, che richiedono alla pratica artistica e culturale azioni generative e non cosmetiche, innovative e non restaurative, per costruire insieme con le persone e le collettività che li abitano nuovi immaginari, consapevolezza e responsabilità civica.*

Un numero significativo di progetti di artisti e di residenze per artisti ha trovato radicamento in luoghi decentrati rispetto alle aree metropolitane, ai bordi delle geografie su cui si sono concentrate maggiormente le politiche di sviluppo economico e infrastrutturale in Italia. Sono luoghi sovente caratterizzati da fenomeni di spopolamento, isolamento, abbandono degli habitat o delle storiche attività produttive, riferibili a contesti rurali, montani, alla dorsale appenninica, a piccoli centri e alle cosiddette aree interne.

Il decentramento delle pratiche artistiche non costituisce storicamente in sé stesso una novità. Nel corso dell'800 e del 900 gruppi di artisti in Europa e negli Stati Uniti si stabilirono nelle campagne, compiendo una scelta estetica e di vita, prendendo distanza dalla città moderna. Nel corso del XX secolo residenze per artisti fuori dalle città sono nate come *buen retiro* per autori in cerca di isolamento, mentre la provincia italiana è stata spesso il campo di elaborazione di fenomeni artistici d'avanguardia o di esperienze di arte ambientale sostenute dal settore pubblico o privato. Oggi, però, parliamo di modi di abitare i luoghi alquanto diversi da queste storiche motivazioni, chiamando in causa un ripensamento della territorialità italiana e delle vie della partecipazione comunitaria. Chiamo 'territoriali' alcuni progetti *context-specific*. Sono situati anche in zone che non sono tecnicamente aree interne ma che sono descrivibili analogamente nei termini di "capitale territoriale non utilizzato" (*Dossier Strategia nazionale per le aree interne* 2013). La diffusione e distribuzione di questi progetti lungo la Penisola e le isole manifesta il senso di una scommessa in territori

spesso fragili e al contempo pieni di possibilità latenti, che richiedono alla pratica artistica – più in generale a quella culturale – azioni generative e non cosmetiche, innovative e non restaurative. Essi contribuiscono alla destrutturazione degli sguardi urbano-centrati, delle nozioni di marginalità e di ruralità, della retorica attorno ai borghi, mettendo in evidenza luoghi non propriamente sotto i riflettori della politica nazionale.

La crescita esponenziale di progettualità connesse all'arte contemporanea e di residenze per artisti in luoghi 'decentrati', nonché le iniziative di 'rigenerazione' sollecitate dal Bando Borghi che chiamano in causa anche l'arte, richiedono di tornare nuovamente su alcune chiavi di lettura che permettano di leggerle, di operare distinzioni (non tutte le residenze per artisti hanno un approccio 'territoriale', per esempio), di evidenziarne strumenti, potenzialità e aspetti critici, aiutando a sgombrare il campo dalla retorica dell'arte 'che cura e rigenera' e di precisare la questione degli esiti. La narrazione iterata della cura e della partecipazione delle comunità rischia, difatti, di attribuire tali funzioni ideali alla pratica artistica a prescindere dalle complesse dinamiche contestuali o di assegnare una positività a priori a queste parole – cura e partecipazione – che possono diventare astrazioni ideologiche. In che modo possiamo parlare oggi di pratiche artistiche partecipative e di coinvolgimento comunitario? Artisti, realtà associative o figure impegnate culturalmente, nei tardi anni duemila e al principio del successivo decennio hanno iniziato ad avviare progetti 'dal basso' in luoghi rurali, montani e in piccoli paesi, come per esempio "Asilo Bianco ad Ameno"

(2005), "Gap - Guilmi art project" a Guilmi (2007), "Manufatto in situ di viaindustriae" a Cancelli (2007, fino al 2017), "A cielo aperto" a Latronico (2008), "giuseppefraugallery" a Iglesias (2009), "Random" a Gagliano del Capo (2011), "Casa delle agricolture" a Castiglione d'Otranto (2011), "Contenuto rimosso" a Lorenzago di Cadore (2012), "Limiti inchiusi" a Limosano (2012), "Liminaria" a San Martino Valle Caudina e nel Fortore (2014).<sup>1</sup> In Valle Camonica, "aperto\_art on the border" (dal 2011) costituisce un caso perché il programma di arte pubblica è promosso da un ente pubblico, la Comunità montana di Valle Camonica,<sup>2</sup> mentre per diverse altre realtà il rapporto con l'amministrazione locale è stato problematico o discontinuo.

Il riposizionamento progettuale in aree non metropolitane, per lo più fuori dai maggiori circuiti dell'arte, è il frutto di un incrocio di ragioni già evidenti nelle prime esperienze. I legami personali e famigliari sono stati spesso il motore che ha portato artisti e operatori culturali ad abitare stabilmente o periodicamente un luogo, investendoci senso e progettualità, configurando un progetto di vita. Il mosaico di spinte personali e orizzonti affettivi si intreccia e completa con altre motivazioni: di tipo culturale (ripensare i significati del fare arte, dell'agire come artista in territori privi di istituzioni in rapporto alla società civile; partecipare a fare nascere nuovi bisogni culturali, individuali e collettivi) e/o più esplicitamente politico (riuso produttivo di terreni abbandonati; inclusione

sociale; economie di contrasto al neoliberismo, risposta a emergenze sociali inerenti il territorio, per esempio). Queste motivazioni generano e dipendono dalle condizioni contestuali. A mio parere le esperienze più interessanti, con cui ho scelto di confrontarmi, intrecciano in vario modo questi livelli del personale, del culturale e del sociopolitico, e lo fanno in un'azione territoriale. Come scrive Carlo Cellamare (2019: 105) a proposito delle forme di autorganizzazione urbana, si tratta di "progetti di vita, personali e collettivi, che diventano progetti di cambiamento della città". Possiamo sostituire alla città il cambiamento di territori da re-immaginare. Il desiderio di investire su "un nuovo senso del vivere e del far vivere i luoghi" (Teti 2018: 197) accomuna i fondatori di tali progetti che forse non così pienamente compresi dalle politiche nelle loro potenzialità.

Nelle esperienze più significative, il modo dell'abitare, la pratica del luogo, diventa atto consapevole inscindibile dal riesame dei linguaggi, dei modi e degli strumenti della pratica artistica, degli interlocutori e dei ruoli. Spostarsi 'ai bordi' è una forma di dislocamento fisico e mentale, del pensiero e dell'approccio alla ricerca in una dimensione di viva interconnessione con le articolazioni e le stratificazioni materiali, sociali, antropologiche, storiche, economiche e ambientali del territorio, e con chi le abita e le struttura. È questione di posizione: senza ascolto, rispetto, empatia e cambio di sguardo, ci si sposta solo fisicamente. Si possono

riprodurre dinamiche di sistema e di potere anche in luoghi 'marginali' o atti estrattivi (ad esempio, collocare opere d'arte contemporanea perché si pensa che il cosiddetto borgo diventi più attrattivo per il turismo; fare progetti che non hanno una scala sostenibile con il territorio; o strumentali solo per prendere risorse erogate dai bandi; o che usano i gruppi sociali come scenario, la partecipazione come intrattenimento).

La natura collettiva di questa pratica è un aspetto qualificante: progetti di residenza sono stati fondati spesso da artisti in gruppo, collettivi, associazioni. Gli artisti nella veste di fondatori hanno di frequente dichiarato il bisogno di creare condizioni autonome di ricerca, condivisione e scambio diretto con altri artisti (ospiti temporanei in residenza) e con le persone. Si creano così sul luogo 'comunità di pratica' che sono variabili, mutanti, aperte e che diventano spazi dialogici di apprendimento reciproco, di autoformazione e di rispecchiamento delle esperienze individuali in un quadro di bisogni condivisi: per gli artisti stessi e per tutte le soggettività coinvolte.

Le progettualità cui mi riferisco operano in azione combinata e cooperativa con abitanti, associazioni, reti locali, attivisti, lavoratori, agricoltori, scuole, istituzioni pubbliche e private, realtà non-profit, consentendo di identificare uno spettro più ampio di istanze sociali, differenze di vita e risorse inesplorate. La residenza per artisti può diventare uno strumento di mediazione territoriale, culturale e sociale, e di ibridazione tra immaginari locali e translocali. Laboratori, esperienze pedagogiche, 'scuole', camminate, creazione di percorsi d'arte pubblici, ecc., costituiscono altri modi e strumenti. Le progettualità più storiche hanno adottato la forma della residenza che negli anni 2000 e poco più avanti non era ancora così diffusa. Il ciclo di queste progettualità, che sono passate negli anni da condizioni più informali a più strutturate, è però forse giunto a maturazione, ponendo interrogativi sugli sviluppi futuri anche alla luce della recente crescita numerica delle residenze per artisti in aree liminari in Italia (appunto, non basta una residenza o la presenza di artisti a 'fare territorio e comunità': il punto è 'come' lo fanno, come abitano e perché).

Nel 2022 i curatori del progetto di arte pubblica "A cielo aperto", gli artisti Bianco-Valente e Pasquale Campanella, e l'Associazione culturale Vincenzo De Luca che ne è promotrice, hanno deciso di sperimentare una 'residenza di comunità'.<sup>3</sup> Dal 2008 gli artisti chiamati a



Fig. 1. Wurmkos, Cénate, A cielo aperto 2010-2013 (fonte: Associazione culturale Vincenzo De Luca).



Latronico, in Basilicata, hanno realizzato laboratori, progettualità partecipate e opere permanenti, che, interpretando la storia della comunità, sono accadute o andate a costituire un 'museo diffuso all'aperto' per lo più nella parte vecchia del paese, per provare a riallacciare il legame affievolito degli abitanti con i suoi vicoli spopolati. Dopo un'attività più che decennale si è riflettuto sulla necessità di tornare a ripensare il rapporto artisti-abitanti, invitando sei artisti a lavorare assieme ad altrettante famiglie di Latronico nelle loro case, dopo averlo proposto in un incontro pubblico e accolto l'interesse e la disponibilità delle persone, affinché il lavoro fosse frutto condiviso di questo dialogo nell'ambito intimo e informale dell'ospitalità familiare. Rimane da indagare cosa rimane in sospeso tra la sfera del privato e i bisogni civici, ma questa sperimentazione ci dice della necessità di sondare modi altri attraverso cui le persone possono prendere parola e dell'accompagnare 'spazi' di emersione. Non si tratta di raccogliere dai territori memorie dimenticate, come se si trattasse di pescare nel fondo di un barile per tirare fuori qualcosa che si presuppone essere un patrimonio identitario e farne una rappresentazione. Il punto per la pratica artistica è riuscire a rendere vitali i nessi che legano o ricollegano le persone – abitanti da generazioni o nuovi, o temporanei – ai luoghi, attraverso processi ed esperienze di riconoscimento, identificazione, messa a valore e attribuzione di senso a saperi e risorse, memorie e pratiche sociali, per la crescita di una consapevolezza e di una responsabilità civica rispetto al territorio che si abita e al vivere collettivo. È una successione complessa di fatti, azioni, esperienze, dalla durata incerta, non rettilinea, che può prendere il volo ma ugualmente arrestarsi. La sfida che si pone è agevolare quella dimensione in cui matura il desiderio e il bisogno delle persone di costruire e mettere in comune valori, significati, prospettive che riguardano i propri luoghi di vita ma anche orizzonti più ampi, riverberando sulle pratiche del vivere collettivo. La partecipazione riguarda questa costruzione. L'artista come mediatore può accompagnare percorsi già in atto di azione civica o attivare di inediti, contribuendo a sollecitare mutualità tra persone, realtà locali, conoscenze esperte e autoctone, risorse, affezioni, eredità. È importante sottolineare che lo fa attraverso processi e linguaggi non ordinari – che sono quelli delle pratiche artistiche – che superano gli steccati disciplinari dei saperi esperti e delle procedure standardizzate

delle politiche, arrivando possibilmente dove esse non arrivano, ponendosi *in-between*, con un carattere connettivo ma anche, in un certo senso, scombinando, scompaginando le linearità per ricomporre in modi che non erano ancora stati pensati. Una pratica artistica di partecipazione è questo processo non rapido di attivazione civica che parte dalle temperature del luogo, dall'ascolto delle visuali di vita delle persone, dei bisogni individuali e sociali, manifesti o latenti, da una esplorazione contestuale delle istanze non condizionata da obiettivi prefissati, libera da finalità programmate, che chiama il tempo lento della ricerca, dell'avvicinamento, dell'attesa, della comprensione, dell'incontro e anche dello scontro. Perciò parlo di progettualità o di 'opera civica' invece che di 'opera'. La singola opera d'arte può essere tassello di questo più largo affresco, in quanto elemento estetico materiale, segno, accadimento o essa stessa processo. Le progettualità citate prima nel testo lavorano in questa direzione. Gli artisti che le curano abitano il luogo del progetto. La presenza (estesa nel tempo) è il presupposto del radicamento. Rilevando l'assonanza della 'resistenza' con l'erranza e la lontananza, Vito Teti ha messo in luce che la scelta di stare o ritornare ha una sfumatura problematica, implicando una sorta di sentimento dell'"esilio" che spinge verso la "ricerca continua del proprio luogo" nel luogo in cui si abita, del "sentirsi in cammino", che è l'impeto per il cambiamento (Teti 2017). La tensione dialogica

tra prossimità e distanza permette all'artista di mantenere uno sguardo vigile che non si lascia irretire dalle narrative convenzionali del luogo, idealizzanti, pessimistiche o nostalgiche che siano.

I processi di cambiamento hanno bisogno di tempo e sono imprevedibili. Progetti come "Contenuto rimosso", "CàMon", "A cielo aperto", etc., non hanno scadenza e superano la 'stagionalità'. Giorno dopo giorno ricamano tessiture contestuali e si prendono il tempo necessario per farlo. Necessario è il tempo che lascia venire a galla i desideri e i bisogni delle persone e delle collettività, che si rivelano solo nell'ampio scorrere delle vicende e sono cangianti. Autonomia e tempo sono condizioni necessarie all'artista per recepire o stimolare con allertata sensibilità le domande inattese che affiorano, stando sul campo. Il tempo lungo e lento diventa una forma 'politica' di resistenza contro azioni strumentali e predatorie. Posto che ogni progetto e ogni luogo hanno il loro tempo, i loro tempi, le politiche pubbliche dovrebbe tenere conto non solo la spazialità ma la temporalità del progetto.

Ho già evidenziato in altre occasioni che una chiave di lettura correlata a questo discorso è comprendere come il progetto coevolve con il contesto. Un progetto 'territoriale' stabilisce nessi evolutivi reciproci con il contesto per cui è capace di trasformarsi anche in modi non prevedibili inizialmente, accogliendo risposte, reazioni, input, nuove domande in itinere. È responsivo e adattivo. Progetto e



Fig. 2. Bianco-Valente, Ogni Dove, A cielo aperto 2015 (fonte: Associazione culturale Vincenzo De Luca).

contesto sono leggibili come un sistema biologico, un insieme di interdipendenze.

Come soppesare gli esiti? Il recupero e il riutilizzo di stabili vuoti o abbandonati, la riapertura di cammini, attività stabili sul posto che richiamano persone da fuori possono fare nascere nuove microeconomie. Tuttavia, vanno avanzate una serie di considerazioni. La ricaduta eventualmente economica del progetto va letta su un ampio raggio sia temporale sia spaziale (l'intero paese e/o territorio). Un progetto artistico-culturale non può, però, essere valutato da un punto di vista economicista, vincolandolo a un'idea univoca di sviluppo. Gli esiti di tipo economico, sociale e culturale, possono essere a breve, medio e lungo termine. Obiettivi ed esiti non corrispondono obbligatoriamente. Se il progetto si trasforma nel tempo, darà vita a esiti non prevedibili. La non linearità dei processi è un altro fattore che le politiche pubbliche dovrebbero soppesare. Dobbiamo pensare al cambiamento di cui il progetto può essere motore invece che in termini di risultato, considerando l'esito non come qualcosa di necessariamente materiale, visibile, conclusivo, linearmente consequenziale ad un'azione ma come l'insieme di tutte le dinamiche sociali-relazionali, personali-pubbliche, che scaturiscono nel tempo dentro al contesto, anche inattese e non programmabili.

Da solo un progetto artistico può agire in modo circoscritto, non si può affidargli il compito dello sviluppo territoriale (quale sviluppo?). Il punto è la crescita di nuove consapevolezza culturali e affezioni, nuovi bisogni e domande attraverso esperienze e immaginari capaci di fare maturare un senso di responsabilità collettiva nei confronti dei luoghi, delle risorse, delle eredità, fare in modo che siano percepite come beni comuni e diventino 'patrimoni' comuni. Ci vuole, tuttavia, cognizione da parte degli enti locali e delle politiche pubbliche che queste pratiche artistiche sono produttrici di 'spazi' civici secondo quella concezione di partecipazione di cui ho scritto prima, e in questo senso devono essere intese "a tutti gli effetti come processi/azioni di sviluppo territoriale partecipato"<sup>4</sup>. Dovrebbero, pertanto, agevolare i processi, creare le condizioni per il loro sviluppo e per la loro continuità: una politica generativa che non chieda solo risultati o soddisfacimento di obiettivi predeterminati, ma che sia attenta "alle risorse attivate (non solo stanziare), al valore che si genera (non solo spesa), al processo e all'agency (non solo risultati)" (Luisi 2020).

I luoghi, tanto più quelli a lungo conside-

rati 'minori', non hanno bisogno di oggetti decorativi ma di pratiche (artistiche) a favore di chi li abita, produttrici di immaginazione, socialità, senso, pensiero, visioni, consapevolezza, responsabilità. È una posizione politica, una scelta di posizionamento, una politica culturale (che procede in sordina), che indica direzioni contrarie alle gestioni consumistiche e funzionalistiche di sfruttamento dei territori e dei loro patrimoni. ■

#### Note

1 Nel 2022 è nata Stare - Associazione delle residenze artistiche italiane per iniziativa dei promotori di alcuni di questi progetti e di altrettante esperienze significative non elencate in questo testo: [www.stareinresidenza.it](http://www.stareinresidenza.it).

2 Sulla scorta di "aperto\_art on the border", nel 2021 a Monno è nato CàMon - Centro per l'arte e l'artigianato della montagna, frutto della sinergia tra l'artista Stefano Boccalini, la Cooperativa Il cardo, il Comune di Monno e la Comunità montana di Valle Camonica.

3 Per la storia dell'Associazione Vincenzo De Luca e i progetti realizzati nell'ambito di A cielo aperto: [www.associazionevincenzodeluca.com/A\\_Cielo\\_Aperto.htm](http://www.associazionevincenzodeluca.com/A_Cielo_Aperto.htm).

4 Intervento di Luisi D. (2020) a "Sentieri Selvaggi. Le pratiche artistiche e sviluppo territoriale" (moderatrice A. Pioselli), in occasione di Artlab 2020, Bergamo, 26 settembre 2020.

#### Riferimenti

Aa.Vv. (2017), *Manufatto in Situ 10 paesaggi*, Viaindustriale, Foligno.

Azzoni G. (a cura di) (2014), *Aperto\_art on the border. Esperienze di arte contemporanea in Valle Camonica 2011-2012-2013*, Silvana editoriale, Milano.

Bianco-Valente, Campanella P. (a cura di) (2021), *Per fare un tavolo. Arte e territorio*, postmedia books, Milano.

Bianco-Valente, Campanella P. (a cura di) (2016), *A Cielo Aperto. Pratiche di collaborazione nell'arte contemporanea a Latronico*, postmedia books, Milano.

Cellamare C. (2019), *Città fai da te. Tra antagonismo e cittadinanza. Storia di autorganizzazione urbana*, Donzelli editore, Roma.

Pioselli A. (2020-2022), *Comunità contemporanee* [<https://www.che-fare.com/progetto/comunita-contemporanee-un-viaggio-con-artisti-e-attivisti-culturali-che-lavorano-a-progetti-e-a-residenze-dartista/>].

Pioselli A. (2021), *Stefano Boccalini. La ragione nelle mani*, Archive Books, Berlino.

Teti V. (2017), "Il senso della restanza", *Treccani Magazine*, 9 ottobre [[www.treccani.it/magazine/atlane/cultura/Il\\_senso\\_della\\_restanza.html](http://www.treccani.it/magazine/atlane/cultura/Il_senso_della_restanza.html)].

Teti V. (2018), "Il sentimento dei luoghi, tra nostalgia e futuro", in A. De Rossi (a cura di), *Riabitare l'Italia*, Donzelli editore, Roma, p. 191-203.

## 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](http://www.urbanisticainformazioni.it/-306-s-i.html)

#### Ulteriori informazioni

[www.gsinu.com/](http://www.gsinu.com/)

#### Programma dettagliato

[www.gsinu.com/programma-gsinu-2022](http://www.gsinu.com/programma-gsinu-2022)



## Il ruolo dell'arte nella rinascita di un paese dell'Appennino toscano-emiliano: il borgo-museo di Luicciana-Cantagallo

Daniela Poli, Nicola Serini

*Il Comune di Cantagallo è situato in un'area interna della Toscana ai confini con l'Emilia-Romagna. La guerra ha inferto un duro colpo alla comunità locale radendo al suolo alcuni dei suoi centri storici, come Luicciana. Il progetto di rigenerazione di Luicciana si fonda sulla riscoperta della storia recente e passata con un progetto integrato che investe sulla valorizzazione artistica del territorio per riportare ad un contatto con la materialità della vita.*

### Premessa

Il Comune di Cantagallo si trova sui contrafforti appenninici dell'Alta Valle del Bisenzio, in Provincia di Prato, in un contesto particolare che racchiude al proprio interno la contrapposizione tipica fra città e montagna, caratterizzata qui dal rapporto dialettico tra una montagna in via di spopolamento e una valle densamente urbanizzata, in cui operano industrie del comparto del tessile fortemente dinamiche e attrattive. I settori più rappresentativi del contesto imprenditoriale locale sono il commercio e l'industria manifatturiera, connotati da un tipo di imprenditorialità a carattere prevalentemente autonomo (ditte individuali) e da un significativo pendolarismo lavorativo (2/3 della popolazione si spostano quotidianamente verso i centri limitrofi). Il comparto dell'agricoltura è rappresentato da aziende familiari, prive di peso significativo in termini occupazionali ma rilevanti in termini di presidio del territorio. L'offerta ricettiva dell'area è esclusivamente di tipo extra-alberghiero (3 agriturismi e 2 rifugi alpini, per un totale di 77 posti letto) e i dati sulla permanenza dei visitatori (durata media 3 giorni) mostrano che il turismo nell'area non è soltanto del tipo 'mordi e fuggi' ed è caratterizzato da una forte stagionalità, con picchi nei mesi estivi. Il Comune di Cantagallo, che oggi conta poco più di 3.000 abitanti, è caratterizzato da una rete densa di paesi, nuclei e case isolate, con caratteristiche peculiari, ma senza un vero e proprio centro. L'abitato che nel corso del tempo ha assunto tale ruolo è Luicciana, capoluogo del Comune, nucleo collocato sulla pendice di uno sperone roccioso che degrada dall'Appennino verso il fondo valle, in cui

è ubicata la sede del municipio. Il borgo di Luicciana, in cui attualmente risiedono 465 abitanti, ha subito negli anni un lento spopolamento che ha provocato la perdita di attrazione verso le giovani coppie e favorito l'innalzamento dell'età media degli abitanti, diminuendo le prospettive di sviluppo legate al rinnovo generazionale. Inoltre, come altri nuclei dei territori interni (Bolognesi e Corrado 2021; De Rossi 2018), Luicciana presenta criticità derivanti: dalla mancanza di servizi e attività commerciali, che con il tempo sono 'scivolati a valle' o si sono trasferiti nei comuni limitrofi; dalla scarsa attrattività e valorizzazione turistica; dalla carenza di reti fra i principali attori del territorio; dalle difficoltà nel mettere in valore la fornitura di servizi ecosistemici di cui l'area è ricca, mantenendo al tempo stesso la funzionalità dell'intero ecosistema (Poli 2020).

### Il desiderio di rinascita nel dopoguerra: il Museo all'aperto di Luicciana

Nella Seconda guerra mondiale Luicciana, che si trovava lungo la Linea Gotica, è stata completamente rasa al suolo dalle bombe alleate che liberavano l'Italia dall'esercito nazista. Il nucleo è stato ricostruito nel dopoguerra, durante gli anni del boom economico italiano, ma con scarso rispetto del passato e con l'impiego di tipologie edilizie e materiali standardizzati, perdendo così irreversibilmente la connotazione tipica di borgo della Val di Bisenzio e di borgo toscano in generale, pur conservando la riconoscibilità della struttura insediativa originaria. Per guarire le ferite materiali e morali inferte dalla guerra, nel 1983 l'Amministrazione comunale, insieme al Centro di promozione artistico-culturale di



Fig. 1-4. Le opere nel borgo di Luicciana-Cantagallo. Dall'alto: Il gallo di Giovanni Cimatti, sulla facciata del Palazzo comunale; Iniatioonis di Maurizio Faggi, circuito di Arte ambientale; Il guerriero di sempre di Alfio Rapisardi; Guerra e pace di Toni Fertonani, all'interno del Palazzo comunale (foto di Nicola Serini).



Prato e alla Pro loco di Luicciana, ha avviato un progetto di rinascita culturale, con la creazione del "Museo all'aperto", un'idea che è stata subito sostenuta dall'entusiasmo di cittadini ed istituzioni. L'iniziativa ha richiamato artisti locali e internazionali che hanno donato i propri lavori per dare un volto nuovo e creativo al borgo appenninico, creando un corpus di opere d'arte in un vasto assortimento di tecniche (affreschi, installazioni in ceramica e ferro, sculture, oggetti polimerici) dislocate lungo le vie del borgo, sulle pareti delle case e all'interno del palazzo comunale. Tra le opere più significative spiccano "Il concertino" del pittore surrealista Sebastian Matta e i lavori di artisti come Toni Fertoni, Salvatore Cipolla, Francesco Inverni, Leonetto Tintori, Silvio Loffredo, Alfio Rapisardi, Alain Bolano. Nel corso degli anni il circuito di arte contemporanea si è arricchito di opere di arte pubblica (l'installazione "Chi mi parla" di Vittorio Corsini) e di opere di arte ambientale (l'"Anfiteatro della Val di Bisenzio" di Giuliano Mauri), realizzate anche grazie alla collaborazione col Centro per l'arte contemporanea Luigi Pecci

di Prato. Questo scatto di orgoglio della comunità locale 'rimette al centro la montagna' non più vista solo come un luogo marginale, ma anche un luogo in cui restare (Teti 2022) o in cui arrivare (Dematteis 2011). Attualmente però il complesso artistico di Luicciana è fruibile in maniera parziale: molte delle opere risultano deteriorate dagli agenti atmosferici o da inconsapevoli danneggiamenti antropici; altre opere non sono più leggibili e necessitano di interventi di restauro.

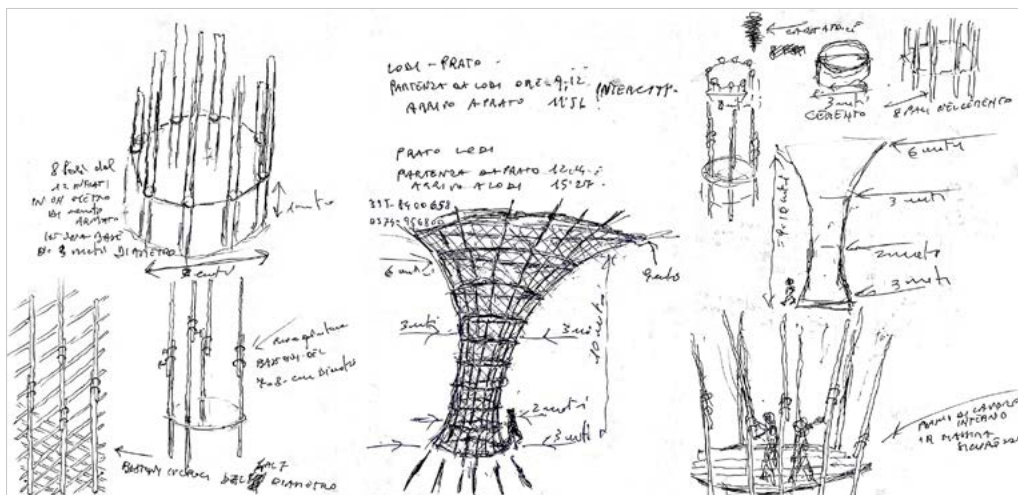
### Gli elementi di valore su cui puntare

Il borgo di Luicciana si inserisce all'interno di un contesto ambientale e naturalistico di grande pregio, a ridosso della Riserva naturale Acquerino-Cantagallo, sul fiume Limentra. Il territorio è caratterizzato da una fitta copertura di boschi di faggio e castagno, in cui si aprono piccole radure di agricoltura in prossimità dei centri abitati. Un'articolata rete di sentieri offre una ricca possibilità di escursioni con percorsi di trekking e cicloturismo che toccano rocche, borghi abbandonati, pievi, chiese e mulini, regalando momenti

di silenzio e notevoli viste paesaggistiche. L'associazionismo sociale e culturale costituisce una peculiarità di questo territorio, grazie alla presenza di diverse organizzazioni del terzo settore intorno alle quali gravita la vita della comunità locale, caratterizzata anche da un forte senso di appartenenza: a Luicciana ha ancora sede la storica Filarmonica "Giuseppe Verdi", fondata nell'800, con la sua Banda e la Scuola di musica; in aree più interne del Comune (come Fossato) la popolazione si è organizzata, con grande fierezza e molto senso pratico, appoggiandosi a una ricca rete di volontari che, ad esempio, fanno la spesa per gli anziani, consegnano i farmaci nelle case, riparano le staccionate nel paese, ecc. Questi contesti sono però anche luoghi di innovazione e sperimentazione: un borgo abbandonato (Mezzana), ad esempio, è stato ricostruito col supporto amministrativo dell'ente e trasformato in un luogo specializzato nel fine-vita, con forme di accoglienza e di inclusione comunitaria; il borgo di Corricelli sperimenta, in altre forme, la dimensione comunitaria grazie alla presenza di un ecovillaggio; la stessa amministrazione comunale sostiene il presidio del territorio affidando alle aziende agricole locali i servizi di manutenzione della viabilità minore, di salvaguardia e cura del paesaggio agrario/forestale e dell'assetto idrogeologico. La presenza del bosco, della natura, della quiete, della lentezza (Lancerini 2005) incentiva un'altra maniera di vivere e di fare esperienza quotidiana della costruzione condivisa del bene comune (Dardot e Laval 2015).

### Un progetto integrato che ruota attorno all'arte

Per far rinascere una comunità serve un progetto integrato di territorio (Magnaghi 2020) che sappia far dialogare più temi e più fattori ma al tempo stesso valorizzare una qualche specificità, mettendo a sistema gli altri elementi in modo che, una volta che il meccanismo della rigenerazione viene innescato, tutti gli aspetti siano in grado di espandersi e trovare la propria collocazione. A Cantagallo, il progetto che l'ente comunale sta definendo punta sul borgo di Luicciana, sul suo ruolo storico, sul suo carattere contemporaneo e sulla sua posizione strategica, capace di raccordare i diversi patrimoni territoriali che si irradiano nel resto del territorio. L'idea che l'Amministrazione porta avanti da diverso tempo, insieme a partner pubblici e privati, alle associazioni di volontariato e ai corsi triennale e magistrale in Pianificazione della Scuola di architettura di Firenze,<sup>1</sup> si basa sulla previsione di riattivare, in forme nuove, la rete del complesso artistico



Figg. 5-6. Dall'alto: schizzi preparatori di Giuliano Mauri per l'Anfiteatro della Valbisenzio (fonte: Archivio Comune di Cantagallo); l'installazione di arte ambientale Anfiteatro della Valbisenzio nella Riserva Naturale Acquerino-Cantagallo (foto di Nicola Serini).

pubblico costituito dai tre circuiti espositivi esistenti (il nucleo storico del Museo all'aperto, il circuito di Arte pubblica e il circuito di Arte ambientale), rafforzandoli tramite azioni integrate e dando vita ad un luogo di protagonismo della comunità locale.

Il progetto di rigenerazione di Luiciana si fonda su più assi, incentrati sulla valorizzazione artistica del territorio che riporta ad un contatto con la materialità della vita (Byung-Chul 2022), capace di ascoltare i luoghi come Cézanne era solito fare con la sua Montagne Sainte-Victoire. "Tutta la sua volontà deve essere silenziosa. L'artista deve far tacere in sé stesso tutte le voci dei pregiudizi, deve dimenticare, dimenticare, fare silenzio, essere un'eco perfetta. Allora, sulla sua lastra sensibile si potrà inscrivere tutto il paesaggio" (Gasquet 2010).

**La memoria storica.** Molti anziani che abitano nel territorio sono custodi di antichi mestieri e saperi e di conoscenze ancestrali sull'utilizzo consapevole delle foreste e delle acque, a cui si legano leggende e miti sulla montagna, in un intreccio di reale e immaginifico generato dall'evocazione di storie su mulini, torrenti, castagni e faggi secolari, carbonaie e cannicciaie. Questo ricco patrimonio storico-antropologico è stato raccolto dalla Fondazione Cdse (Centro di documentazione storico-etnografica) e catalogato sotto forma di centinaia di testimonianze orali (audio e video) e di fotografie storiche, affinché potesse trasformarsi in una "passerella intergenerazionale di memoria" da mettere in azione in più modi (Cecconi e Ciardi 2021). Tramite attività come interviste, riprese video, digitalizzazione di documenti, eventi, didattica, ecc., è prevista la creazione di una 'banca della memoria' del borgo e della montagna, consultabile in un centro di documentazione/info-point a disposizione della comunità, dei visitatori e degli studiosi. Lungo i percorsi escursionistici, inoltre, si prevede di installare totem che permettano di ascoltare le voci della comunità (registrazioni su testimonianze storiche, leggende, canti, musiche) o dei suoni legati ai mestieri del bosco o alla natura. Tutta la comunità dovrà essere coinvolta nella definizione di nuove forme museali come gli Ecomusei del territorio (Maggi 2022).

**La rigenerazione del borgo.** Per non perdere quanto realizzato nel borgo-museo, occorre urgentemente restaurare alcune opere originarie del complesso artistico contemporaneo (con il coinvolgimento dell'Opificio delle pietre dure di Firenze) e nel contempo aggiornarlo, commissionando l'inserimento di nuove opere nel borgo, attraverso un lavoro

di progettazione condivisa con i residenti, gli attori del territorio (in particolare le scuole), gli artisti e il Centro Pecci di Prato. In parallelo andranno realizzati percorsi informativi sulle opere ed una segnaletica artistica che colleghi il borgo ai percorsi escursionistici circostanti. Altrettanto urgenti sono però gli interventi sul supporto materiale del Museo all'aperto. Le pareti, i percorsi e i servizi del borgo-museo appaiono infatti carenti e in stato di abbandono, incapaci di suscitare quella gioia e quel desiderio di rinascita che ha sostenuto la sua creazione negli anni '80 del '900. Luiciana necessita di una rifunzionalizzazione degli spazi pubblici, con la previsione di aree di sosta, la realizzazione di nuove pavimentazioni, l'inserimento di funzioni legate agli spazi di visita e alla ristorazione. Il Comune intende indirizzare a queste finalità alcune aree di proprietà pubblica, acquisendo allo stesso tempo anche locali non utilizzati per attivare nuove funzionalità (ad esempio: servizi stagionali, negozi *pop-up*). Sono previsti interventi indirizzati a sostenere la qualità urbana del borgo e ad eliminare e/o ridurre la presenza di detrattori ambientali (manufatti non compatibili con il decoro urbano, superfetazioni ed elementi di arredo e finitura di scarso valore estetico e architettonico). Per raggiungere tale obiettivo si può ipotizzare l'istituzione di un contributo a fondo perduto che incentivi gli interventi sulle facciate degli edifici (una sorta di bonus facciate comunale) inquadrato in un Piano della qualità dei fronti edilizi e del colore quale strumento di controllo, coordinamento ed azione, integrato con la previsione di iniziative di *wall drawings*, sulla scorta di esempi già efficacemente realizzati in contesti analoghi (es. il borgo di Ghizzano, Pi). È prevista inoltre l'incentivazione di nuove attività nel settore della ristorazione (soprattutto bar e piccoli ristoranti) legate alla enogastronomia locale, immaginando anche forme di *retro-innovazione* in cui vi siano presidi di multiattività gestiti a livello familiare o tramite forme aggregative comunitarie (es. cooperative di comunità).

**Le residenze comunitarie d'artista.** Il progetto di rigenerazione di Luiciana punta sulla collaborazione con le associazioni radicate sul territorio, ma anche direttamente con i suoi abitanti, che possono fornire il proprio contributo attivo, ad esempio ospitando nelle proprie abitazioni gli artisti durante le attività svolte nel borgo. Sull'esempio di esperienze analoghe<sup>2</sup> tutto il paese sarà coinvolto nella co-progettazione ed attuazione degli interventi e nella gestione degli spazi e dei servizi, consentendo alla comunità di contribuire

direttamente alla riqualificazione del borgo e anche di ricevere un ritorno economico per le attività realizzate.

**Digitalizzazione.** La visione sottesa al progetto di rigenerazione di Luiciana unisce "media caldi e media freddi", secondo la definizione di McLuhan (1967), creando azioni significative capaci di creare stupore: infatti, il patrimonio del sapere orale e della memoria collettiva del borgo, trasposto in registrazioni e file audio (*medium caldo*), potrà essere fruito per mezzo di una specifica app (*medium freddo*) basata sull'impiego di tecnologie di identificazione a radiofrequenza (RFID) e di realtà aumentata, che consentirà ai residenti ed ai visitatori di vivere un'esperienza profonda percependo, con i propri sensi, luoghi, opere e paesaggi, attraverso i gli occhi o le voci delle persone che in quei luoghi hanno vissuto e creato.

**Arte in Natura.** La Riserva dell'Acquerino ospita due importanti installazioni di arte ambientale: le sculture lignee realizzate nel 2005 dall'artista olandese Tom Claassen e il monumentale Anfiteatro della Val di Bisenzio, realizzato nel 2008 dall'artista Giuliano Mauri, considerata un'opera simbolo del complesso museale e luogo privilegiato di ritrovo per iniziative culturali, escursioni e visite nel contesto ambientale della Riserva. Prendendo a modello il progetto trentino di "Arte Sella", che in due decenni ha riqualificato e rivitalizzato l'intera valle col coinvolgimento attivo della comunità locale, è prevista la realizzazione di un Parco di Arte in natura, con nuove opere da realizzare in materiali naturali, poveri e facilmente reperibili, da collocare lungo i sentieri che si irradiano dal borgo nella Riserva.

## Conclusioni

Progettare in territori fragili in cerca di nuova centralità richiede visione, sperimentazione e capacità di leggere e comprendere la delicatezza di contesti di vita speciali e soprattutto di costruire nuove forme di *governance* pubblico-privato, con il coinvolgimento e la collaborazione delle comunità locali, incentivando la messa in campo di strumenti patteggiati di governo del territorio (Marson 2020). Il progetto di rigenerazione del borgo di Luiciana-Cantagallo, in corso di definizione, mira a sostenere l'identità recente ma consolidata dell'esperienza del borgo-museo puntando, in particolare, sull'arte contemporanea integrata col territorio, sull'attivazione di servizi innovativi e di percorsi tematici per connettere le opere d'arte ai beni patrimoniali naturalistici e storico-culturali diffusi, sul coinvolgimento degli attori locali e della rete delle aziende agricole, che rappresentano il

tessuto connettivo del Comune (fra cui un'azienda pubblica in fase di recupero), per stimolare interesse, attrattività, crescita sociale ed economica locale.

Le principali criticità che emergono dal quadro delineato sono attualmente rappresentate dall'assenza di una visione strategica negli strumenti ordinari di programmazione e di governo del territorio (es. piani urbanistici), e dalla oggettiva difficoltà, per un ente con una struttura organizzativa di piccole dimensioni, di attuare le complesse procedure per ottenere finanziamenti pubblici, oltre che dalla mancanza di accompagnamento dell'amministrazione da parte delle politiche pubbliche nella gestione ordinaria dei progetti e dei finanziamenti attivati. ■

### Note

1 I corsi di pianificazione hanno sede a Prato e propongono una didattica integrata col territorio. In quest'ottica si è svolto nel maggio scorso un workshop residenziale dal titolo "Progettare la centralità della montagna" che ha portato gli studenti a immaginare, in una settimana di sopralluoghi e incontri, possibili scenari futuri per il Comune di Cantagallo.

2 <http://www.civitates.it/civitates>

### Riferimenti

Byung-Chul H. (2022), *Le non cose. Come abbiamo smesso di vivere il reale*, Einaudi, Torino.

Bolognesi M., Corrado F. (a cura di) (2021), "La nuova centralità della montagna", *Scienze del Territorio*, vol. 9 (monografico).

Cecconi A., Ciardi L. (2021), *Boschi di memoria sull'Appennino. Itinerari narrativi in Val di Bisenzio tra reale e meraviglioso*, Fondazione CDSE Editore, Vaiano.

Dardot P., Laval C. (2015), *Del comune o della rivoluzione nel XXI secolo*, DeriveApprodi, Roma.

Dematteis G. (2011), *Montanari per scelta. Indizi di rinascita nella montagna piemontese*, Franco Angeli, Milano.

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

Gasquet J. (2010), *Cézanne. Dialogo di un'amicizia*, Mimesis, Milano.

Lancerini E. (2005), "Territori lenti: contributi per una nuova geografia dei paesaggi abitati italiani", *Territorio*, no. 34, p. 9-15.

Maggi M. (2002), *Ecomusei. Guida Europea*, Allemandi, Torino.

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

Marson A. (a cura di) (2020), *Urbanistica e pianificazione nella prospettiva territorialista*, Quodlibet, Macerata.

McLuhan M. (1967), *Gli strumenti del comunicare*, Il Saggiatore, Milano.

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

Teti V. (2022), *La restanza*, Einaudi, Torino.

## Il ruolo della città di Avellino nello sviluppo della provincia e per il riequilibrio della Regione Campania

Emma Buondonno

*La Provincia di Avellino con la sua armatura urbana storica – 118 comuni distribuiti su una superficie di circa 2.807 kmq – è di vitale importanza nell'organizzazione territoriale appenninica, per il collegamento dei versanti tirrenico e adriatico della Regione Campania. Tuttavia, continua a registrare un progressivo calo demografico, pur presentando buoni indici di specializzazione funzionale, rispetto al contesto regionale, nel settore della produzione di beni e servizi.*

Diversamente dalla Città metropolitana di Napoli, la Provincia di Avellino fornisce un contributo positivo al Pil regionale e nazionale, soprattutto nel comparto agroalimentare. Essa, inoltre, offre una sostenibilità ambientale teorica all'impatto antropico pari a 1.403.500 abitanti – considerando come ammissibile una densità territoriale media pari a 500 abitanti/kmq, così com'è attualmente registrato a scala regionale – mentre, al contrario, ha una popolazione totale di 402.893 residenti, facendo rilevare, dunque, una densità territoriale media di circa 143 abitanti/kmq di superficie territoriale. Se si confronta tale dato con quello della densità territoriale media della provincia di Napoli, oggi Città metropolitana, che si aggira intorno ai 2.600 abitanti/kmq, si comprende il grave squilibrio che esiste tra la sovrappopolazione e sovraurbanizzazione della metropoli napoletana e la desertificazione intellettuale e la disgregazione dell'armatura urbana dei centri storici e delle città irpine.

Tale squilibrio è certamente conosciuto e ampiamente documentato in ogni strumento di assetto e governo del territorio, sia a scala regionale che provinciale, e ha raggiunto dimensioni talmente gravi da costituire un fattore di 'doppia diseconomia' per il funzionamento dei servizi ai cittadini. Non vi è piano o progetto che, in passato come oggi, non si ponga come obiettivo il riequilibrio della Regione Campania per la risoluzione della congestione, che ormai sembra irreversibile, della fascia costiera e lo spopolamento delle aree interne appenniniche.

### La riorganizzazione amministrativa della provincia

Con lo studio pubblicato nel 2009 "Il riequili-

brio territoriale della regione metropolitana campana: da 551 comuni a 118 municipalità", si è inteso proporre la riorganizzazione politica e amministrativa di tutti i comuni della Campania in municipalità più omogenee sia dal punto di vista delle caratteristiche ambientali che storiche e socio-economiche, anche alla luce dell'evoluzione definita dal Piano territoriale della regione Campania (redatto nel novembre del 2006) e dai successivi Piani territoriali di coordinamento provinciali (redatti nell'ottobre del 2009), fino all'attuale piano della Città metropolitana in corso di definizione. L'obiettivo, tuttora valido, è quello di organizzare una costellazione di 'città medie' mettendo in moto un processo di formazione di consorzi di comuni piccoli e medi, per i quali è possibile ipotizzare un incremento demografico e il recupero del patrimonio edilizio esistente in funzione della sostenibilità territoriale all'impatto antropico, articolati in comprensori: le *nuove città medie*. Il modello proposto di assetto regionale alternativo prevede, per la Provincia di Avellino, l'accorpamento dei 118 comuni in 23 municipalità e poli unici in 4 comprensori.

I consorzi dei comuni sono costituiti in relazione al sistema integrato dei trasporti pubblici, per cui la rete dei quattro comprensori deve essere connessa, mediante l'anello ferroviario del 'metrò irpino', con gli scambiatori intermodali previsti ad Avellino, Lioni, Teora, Calitri, Bisaccia, Grottaminarda Alta velocità, Ariano Irpino e Baiano.

Quattro comprensori e ventitré municipalità o città medie:

1. Avellino: municipalità di Avellino, Altavilla Irpina, Avella, Cervinara, Forino, Montemarano, Montemiletto e Serino;



2. Ariano Irpino - Grottaminarda: municipalità di Ariano Irpino, Flumeri, Frigento, Mirabella Eclano, Montecalvo Irpino e Savignano Irpino;

3. Bisaccia - Calitri: municipalità di Bisaccia, Guardia dei Lombardi, Lacedonia e Vallata;

4. Lioni - Teora: municipalità di Lioni, Calabritto, Conza della Campania, Montella e Sant'Angelo dei Lombardi.

Essi sono stati definiti sulla base di tre fattori:

- la struttura geomorfologica e idrogeologica dei macrosistemi territoriali, la *natura dei luoghi*;

- l'armatura urbana storica e la stratificazione dell'attività antropica del territorio, la *storia*;

- gli indirizzi strategici dei sistemi territoriali di sviluppo indicati dal Ptr e lo stato dell'arte, le *comunità e l'architettura del territorio*.

### Invertire l'attuale trend demografico

Natura, storia, comunità delimitano il campo della sperimentazione progettuale e sono in grado di formulare i nuovi paradigmi dell'abitare e del vivere per il nuovo millennio e per le nuove città, integrando i 'cuori antichi', e le loro reti di connessione, e proiettandoli nel futuro, onde evitare che i centri storici diventino luoghi senza memoria perché senza vita.

Si deve altresì evidenziare che la significativa flessione registrata della popolazione residente della Provincia di Avellino, nell'ultimo decennio di circa ulteriori 20.000 abitanti che hanno abbandonato l'Irpinia, in realtà è ancora più grave se si considerano gli abitanti che hanno spontaneamente deciso di trasferirsi dalla Città metropolitana di Napoli verso comuni come Mercogliano e Monteforte Irpino, solo per fare alcuni esempi, soltanto per risiedere con il proprio nucleo familiare ma sempre proiettati, sia per lavoro che per le altre funzioni e necessità, verso la città di Napoli, divenendo, di fatto, pendolari e trasformando le città irpine e l'Avellinese in semplici quartieri dormitorio della metropoli, che amplifica ulteriormente la sua area di gravitazione e la sua potenzialità di attrazione. È fondamentale, quindi, che il riequilibrio proposto non si traduca in un processo amplificatore dell'attuale tendenza di trasferimento di semplici pesi demografici senza che questi rivitalizzino il sistema e l'armatura urbana della Provincia di Avellino. L'Irpinia, come detto, ha un grande potenziale in termini di sostenibilità ambientale all'impatto antropico e questo significa che può esprimere una forte crescita di valori urbani di alta qualità e di produttività in molti settori economici.

### La vision strategica

In riferimento agli obiettivi della Mission n. 4 (istruzione e ricerca) del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, la Provincia e soprattutto la città di Avellino devono dotarsi di scuole internazionali che abbraccino l'intero arco dell'istruzione obbligatoria e superiore, come riscontrato nella Componente n. 1 (potenziamento dell'offerta dei servizi di istruzione: dagli asili nido alle università), con l'obiettivo generale di: aumentare l'offerta di posti e l'offerta del tempo pieno; ridurre gradualmente i tassi di abbandono nella scuola secondaria; incrementare i numeri di iscritti e di diplomati negli Istituti; rivedere l'organizzazione e innovare il sistema dell'istruzione; favorire l'accesso all'università, rendere più rapido il passaggio al mondo del lavoro e rafforzare gli strumenti di orientamento nella scelta del percorso universitario; riformare i processi di reclutamento di formazione degli insegnanti; ampliare le competenze degli studenti, degli insegnanti e dei docenti; riformare e aumentare i dottorati di ricerca. In linea con la Componente n. 2 (dalla ricerca all'impresa), incrementare e potenziare le infrastrutture ospitanti i centri di ricerca avanzata. In particolare, nei settori dell'agroalimentare, dell'allevamento, delle risorse naturali e ambientali, in Irpinia deve essere localizzato il Centro di ricerca dell'Agri-tech e non nell'ex Manifattura Tabacchi, nel cuore dell'area industriale dismessa di Napoli

est. Ad Avellino inoltre va potenziato il Polo enologico e delle Scienze agrarie dell'Università degli studi di Napoli Federico II, secondo i principi di economia circolare e agricoltura sostenibile, riportati all'interno della Mission n. 2, con l'obiettivo generale di (Governo italiano: 170-196):

- sostenere i processi per l'innovazione e il trasferimento tecnologico;
- rafforzare la ricerca e favorire la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata condotta in sinergia tra università e imprese;
- potenziare le infrastrutture di ricerca, il capitale e le competenze di supporto all'innovazione.

Sarebbe perciò auspicabile la nascita di nuovi corsi di laurea del Polo della scienza della vita della Federico II con i Dipartimenti di Medicina, Farmacia e Veterinaria oltre che di Agraria. Per attrarre le nuove generazioni che ormai fortunatamente hanno orizzonti europei e internazionali bisogna garantire la stessa qualità di vita e opportunità di lavoro di livello europeo.

Il primo requisito dei territori, per far parte realmente dell'Ue, è l'accessibilità alle reti infrastrutturali e la mobilità integrata dei diversi sistemi di trasporto, dal ferro alla gomma e dall'aereo al ciclo-pedonale meccanizzato, con scambiatori intermodali di traffico che consentano di passare da una rete di trasporto

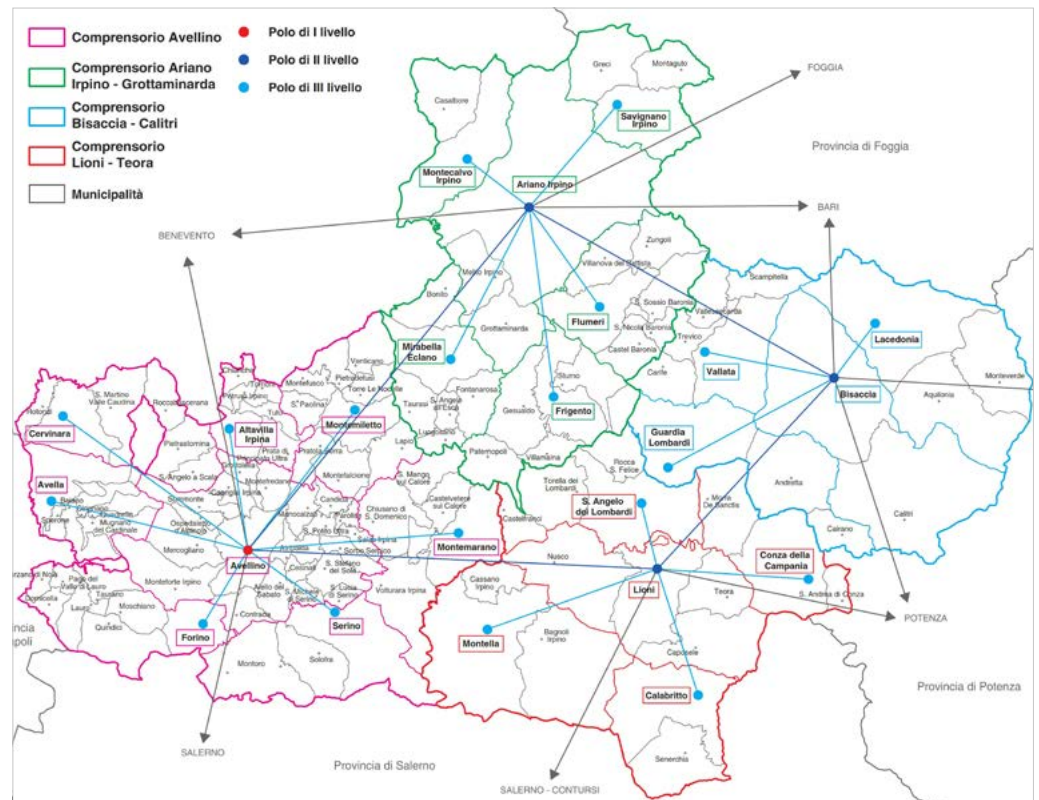


Fig. 1. Provincia di Avellino, Progetto della rete delle città irpine - Comprensori e municipalità (fonte: Buondonna 2009).

all'altra e dai mezzi pubblici a quelli privati. Tali concetti sono approfonditi nel PNRR dove, nella sezione dedicata alla Mission n. 3 (infrastrutture per una mobilità sostenibile), vengono fissate le componenti che costituiscono il piano (Governo italiano: 153-169):

- Componente n. 1: investimenti sulla rete ferroviaria;
- Componente n. 2: intermodalità e logistica integrata.

L'Irpinia, in linea con l'Investimento 1.5 (potenziamento dei nodi ferroviari metropolitani e dei collegamenti nazionali chiave) della Componente n. 1 (investimenti sulla rete ferroviaria) e come previsto nella strategia nazionale Italia Veloce, deve dotarsi di un anello ferroviario metropolitano di connessione tra le quattro centralità urbane e con lo scambiatore intermodale di traffico di Avellino e di Grottaminarda Alta velocità Napoli-Bari, mediante la trasformazione dell'attuale stazione ferroviaria, agganciarsi all'Alta Velocità anche del passante Salerno-Avellino-Benevento, con l'obiettivo di potenziare i collegamenti 'metropolitani', al fine di garantire servizi capillari con alte frequenze, sostenendo così la domanda di mobilità espressa dalle grandi Città metropolitane e dalle aree urbane di medie dimensioni (Governo italiano: 162). Il passante ferroviario per l'Alta velocità-Alta capacità Salerno-Avellino-Benevento ha una funzione fondamentale per il riequilibrio

dell'intera Regione Campania, perché consente di cambiare radicalmente l'attuale schema di concentrazione di popolazione e funzioni urbane, monocentrico e monodirezionale Napoli-Caserta, nel nuovo assetto pluricentrico e pluridirezionale Salerno-Avellino-Benevento. Salerno diventerebbe una nuova cerniera urbana che consentirebbe di bypassare l'area metropolitana di Napoli per connettere il "corridoio transeuropeo sud-nord Reggio Calabria-Salerno-Napoli-Roma-Helsinki" con il "corridoio transeuropeo ovest-est Napoli-Benevento-Bari-Balcani". Proprio il passante ad Alta velocità-Alta capacità Salerno-Avellino-Benevento diviene la spina dorsale del sistema urbano di riequilibrio dell'intera Regione Campania.

Un ulteriore aspetto che rafforza l'idea del sistema urbano Salerno-Avellino-Benevento è il ruolo di aggancio delle due province appenniniche del Sannio e dell'Irpinia, antico *Principato Ultra*, alla fascia costiera nel nodo di Salerno, antico *Principato Citra*. L'ampliamento dello scalo aeroportuale internazionale di Napoli-Pontecagnano Costa di Amalfi, che solo nel prossimo decennio, dalle stime dello studio di fattibilità, si prevede raggiunga gli oltre 5.000 transiti, capovolgerà l'attuale bacino di utenza concentrato sull'aeroporto Napoli-Capodichino. La presenza della nuova stazione marittima di Salerno e del porto commerciale consentono anche

l'accessibilità via mare e l'integrazione dei sistemi di trasporto ferro-gomma-mare-aria. Realizzare nuove reti infrastrutturali, da quelle del trasporto veloce a quelle a tecnologia avanzata della banda larga fino a quelle dei corridoi ecologici e delle reti infrastrutturali verdi e blu, è la condizione necessaria per ribaltare definitivamente l'isolamento di questa area interna appenninica. Sono questi gli investimenti da chiedere al Paese prima ancora della riconversione industriale delle aree produttive Asi, che sicuramente dovranno spingersi oltre le opportunità offerte dall'inserimento negli ambiti Zes verso l'industria 4.0. Come già riportato nella M4C2 del PNRR, l'evoluzione degli apparati produttivi potrà essere accelerata soltanto con la diffusione sul territorio di università e centri di ricerca avanzata, perché la vitalità e la spinta innovativa di una comunità è generata dalla coesistenza e dall'integrazione delle attività di tutti i settori produttivi e della conoscenza. Gli ambiti di intervento riguarderanno (Governo italiano: 189):

- il rafforzamento della ricerca e la diffusione di modelli innovativi per la ricerca di base e applicata, condotte in sinergia tra università e imprese;
- sostegno ai processi di innovazione e trasferimento tecnologico;
- potenziamento delle condizioni di supporto alla ricerca e all'innovazione.

## Nuovi paradigmi per la nuova pianificazione

Una criticità per il comune capoluogo è data dalla nuova Legge urbanistica della Regione Campania – i cui principi ispiratori non sono pienamente coerenti con i paradigmi enunciati per gli indirizzi urbanistici del futuro Puc di Avellino – laddove si immagina lo sviluppo economico fondato sulla crescita quantitativa delle costruzioni piuttosto che sulla qualità dell'architettura e del paesaggio. Il Puc di Avellino deve offrire l'opportunità di ripensare l'intero schema di assetto territoriale della città e della sua provincia, per il nuovo ruolo che la stessa Avellino dovrà svolgere in tale visione di accessibilità, sviluppo e crescita culturale ed economica della comunità irpina. Per ottenere questo, la pianificazione urbanistica comunale si fonda strategicamente sul risanamento ambientale, il nuovo Piano del verde e l'istituzione del Parco urbano intercomunale di interesse regionale del Fenestrelle ne sono le prime tappe, come elemento centrale dei processi in atto e strutturante di quelli in programmazione. Oggi un piano di una città/paesaggio/territorio/comunità

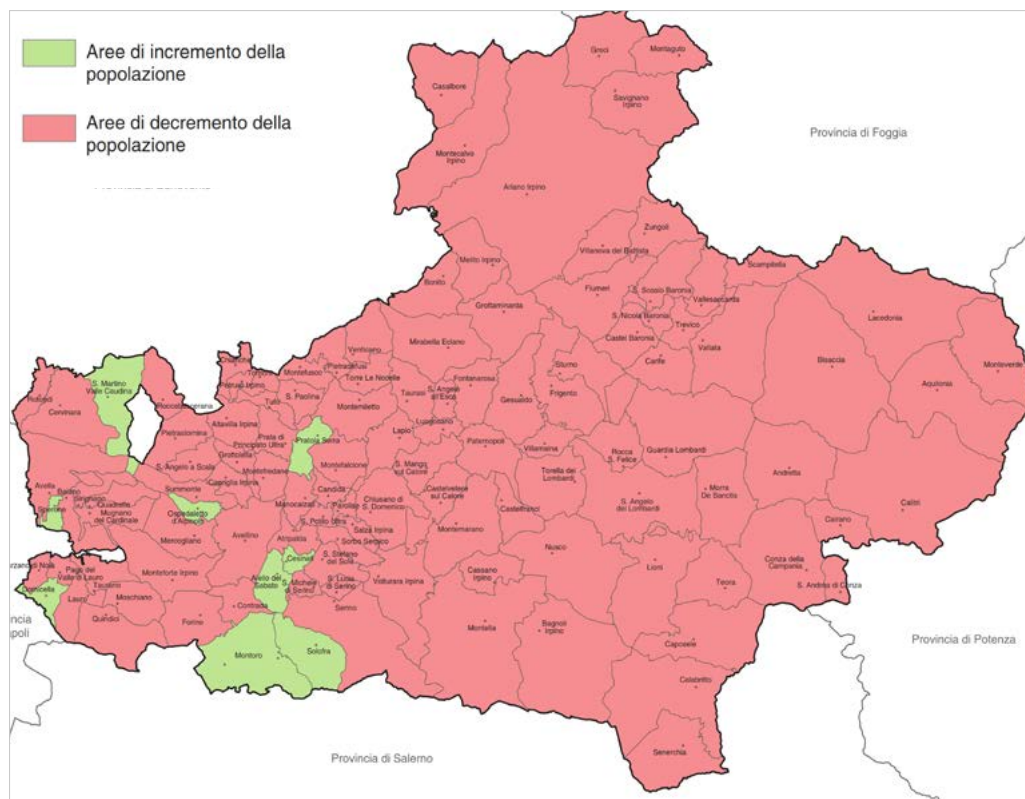


Fig. 2. Provincia di Avellino, Situazione attuale - variazione della popolazione in percentuale tra il 1991-2001 (fonte: Buondanno 2009).



deve sperimentare nuovi paradigmi:

- consumo di suolo *zero/bio-remediation*;
- costruire nel costruito lasciando alla natura il tempo di reagire;
- architettura bioclimatica che produce energia piuttosto che consumarla;
- architettura e natura, architettura come protesi della natura;
- cooperazione tra costellazioni di città in antitesi alla competizione tra metropoli, decentramento contro densificazione delle Città metropolitane e desertificazione delle aree interne e delle armature storiche di borghi e piccoli comuni;
- flessibilità e reversibilità dell'architettura con impiego di materiali riciclabili, riuso e recupero prudente;
- nuova etica dell'architettura.

Il principale obiettivo del recupero prudente è non sacrificare gli equilibri urbani dei centri storici per proporzarli alle nuove scale di crescita espansiva incontrollata. La sfida è come adeguare alle esigenze contemporanee tessuti urbani fragili sia per la loro appartenenza a territori di natura sismica sia per la stratificazione storica di opere che si ereditano dal passato e che possono continuare ad offrire qualità e valori urbani ancora oggi.

### Il nuovo Piano urbanistico comunale

Rintracciare la memoria e l'identità della comunità, attraverso i suoi segni di strade, architetture, chiese (come quella del Cuore immacolato della beata vergine Maria, di Maria Ss. di Montevergine, di S. Alfonso Maria Dei Liguori, di S. Ciro Martire, di S. Francesco d'Assisi, di S. Maria Assunta in Cielo, di S. Maria di Costantinopoli, di S. Maria delle Grazie, del Ss. Rosario, di Ss. Salvatore, di Ss. Trinità dei Roveri), monumenti, come anche di torrenti (Fenestrelle), delle cime di monti (Partenio, Accellica, Cervialto, Faliesi, Formicoso, Litto, Pergola, San Silvestro, Pizzo San Michele, Polveracchio, Terminio e Tuoro) e di colline, con l'ausilio delle nuove tecnologie, secondo i principi della Mission n. 4 (turismo e cultura 4.0), la quale, attraverso le aree di azione:

- patrimonio culturale per la prossima generazione;
- rigenerazione di piccoli siti culturali;
- patrimonio culturale religioso e rurale;
- industria culturale e creativa 4.0;
- turismo 4.0.

Imposta una strategia di sostegno e rilancio dei borghi interni (come il borgo di Nusco, quello di Monteverde, di Zungoli, di Savignano Irpino, di Summonte e di Gesualdo), focalizzando il campo di azione su (Governo italiano: 103):

- rigenerazione del patrimonio culturale e turistico;
- valorizzazione degli asset e delle competenze distintive;
- digitalizzazione.

Deve costituire le radici del futuro per disinnescare il più pericoloso male della comunità: la desertificazione intellettuale, giovanile e l'abbandono di centri abitati di millenaria importanza attraverso politiche di coesione e inclusione sociale su scala territoriale, riprendendo i principi della Mission n. 5 (coesione ed inclusione) (Governo italiano: 197). La comunità avellinese, per la ricca presenza di un corpo sociale fortemente produttivo e operoso (nella Regione Campania è la Provincia con il più alto numero di laureati in rapporto alla popolazione residente), esprime grandi qualità professionali, sociali, economiche e culturali, di consolidata stratificazione storica. Tale tessuto sociale si traduce nella diffusione di uno spirito di forte cooperazione etica che certamente può mitigare il grave impatto di un decennio di crisi economica che ha attraversato trasversalmente l'intero Paese, a partire dal 2008, aggravato dall'emergenza pandemica del 2020 e ora dal conflitto bellico russo-ucraino e dalla nuova crisi energetica e alimentare.

Il nuovo Piano urbanistico comunale di Avellino deve rappresentare la svolta nella visione della città, del suo territorio e

soprattutto della sua comunità. Da un lato bisogna tornare a una forte concretezza e responsabilità nel non sprecare le tante risorse espresse dal territorio ma, allo stesso tempo, riuscire a coniugare una nuova visione della città e della comunità future, comprendendo l'importanza della connessione tra luoghi e sistemi urbani carichi di significati e di storia, ma soprattutto fondamentali per il futuro. La costituzione del Parco agricolo fluviale regionale del Rio Fenestrelle è l'occasione per esaltare le componenti che costruiscono il paesaggio, ricomponendo le *matrici ambientali* sia dei luoghi ad alto grado di naturalità che dei terreni agrari sapientemente coltivati. Se si incentiverà la rigenerazione urbana sulla base della qualità dell'architettura e delle aree già edificate, per introdurre servizi collettivi e attrezzature pubbliche o private di livello europeo, Avellino potrà assumere il significato di cerniera urbana e territoriale dell'Irpinia e del sistema urbano regionale Salerno-Avellino-Benevento.

Anche i principi espressi dall'Ue con il Green New Deal sono rivolti a uno scenario completamente rinnovato rispetto al passato: non è l'economia del cemento e dell'asfalto a dominare oggi la scena economica del mondo ma l'industria della conoscenza, del digitale, della qualità dei prodotti e dei servizi di cura delle persone e del loro benessere combattendo disuguaglianze, sfruttamento e povertà.

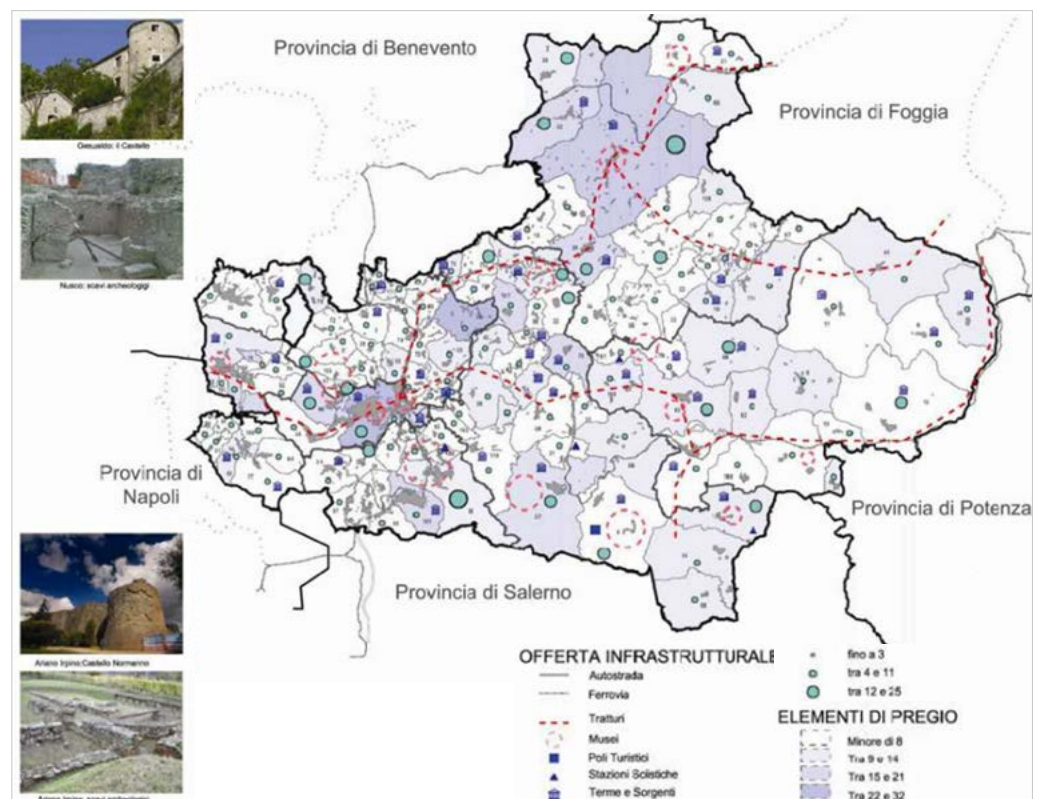


Fig. 3. Provincia di Avellino, Sistema delle risorse storico-architettoniche (fonte: Buondonna 2009).

Tali concetti sono ripresi anche nella sopraccitata Mission n. 5, attraverso le tre componenti, le quali corrispondono a tre ambiti di azione, quali: politiche per il lavoro; infrastrutture sociali, famiglie comunità e terzo settore; e interventi per la coesione territoriale; si pongono gli obiettivi generali di:

- migliorare le attività di *upskilling*;
- rafforzare le politiche sociali e di sostegno alle famiglie;
- attuare politiche di inclusione;
- attuare interventi di rigenerazione urbana e sociale.

La forza delle idee democratiche si esprime proprio attraverso la politica del territorio e delle sue trasformazioni per la crescita sociale, economica, culturale dei suoi cittadini e in particolare dei soggetti deboli che richiedono maggiori cure e attenzioni. Difatti, attivare processi di architettura e urbanistica democratiche significa potenziare le opportunità di tutti i cittadini e il nuovo Piano urbanistico comunale di Avellino deve essere il frutto della partecipazione diretta di tutti i destinatari delle scelte di pianificazione ad incominciare dai bambini e dalle bambine attraverso i laboratori di architettura partecipata e i 'consigli dei bambini' per la nascita di una nuova 'comunità educante'; con il coinvolgimento delle scuole, delle famiglie fino ai portatori d'interesse in senso più ampio.

La rigenerazione urbana dell'edificato costruito dopo la Seconda guerra mondiale fino al tragico evento del terremoto del 1980 consente di rinnovare intere parti della città ormai obsolete dal punto di vista strutturale, impiantistico, tecnologico e in molti casi non più adeguato alle esigenze contemporanee. È completamente tramontata la stagione dei Piani urbanistici estensivi concepiti esclusivamente per gonfiare le rendite di un'industria del mattone brutale che ha cancellato intere parti di uno dei paesi più belli del Mondo e dei suoi paesaggi. ■

### Ringraziamenti

Si ringrazia Eugenio Ienco per la collaborazione data alla scrittura dell'articolo.

### Riferimenti

Buondonno E. (2009), *Il riequilibrio territoriale della regione metropolitana campana: da 551 comuni a 118 municipalità*, Università degli Studi di Napoli "Federico II", Polo delle scienze e delle tecnologie, Facoltà di Architettura, Dipartimento di Progettazione Urbana e di Urbanistica, Napoli.

Governo italiano - Presidenza del Consiglio dei ministri (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, Italia Domani [<https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>].

## I tools per lo sviluppo di una comunità in crescita

Rita Elvira Adamo

*Attraverso il know how che la Rivoluzione delle seppie ha sviluppato a Belmonte Calabro si sono decifrati i Glocal tools: strumenti che caratterizzano l'approccio operativo e definiscono valori condivisi, adattabili in base a opportunità e competenze in un determinato contesto socio-culturale e territoriale. In questo modo, si mira a ridefinire il paese come un'architettura vivente, che può accogliere nuove forme abitative e offrire spazi ibridi fruibili collettivamente.*

Lo sviluppo che ha caratterizzato in Italia, nel secolo scorso, la crescita industriale e i processi di intensa aggregazione urbana, ha nel contempo generato anche contraddizioni e squilibri a livello territoriale e sociale. Allo Stato competeva, poi, intervenire per contenere o temperare tali squilibri. Le politiche pubbliche statali intervenivano, così, per colmare il gap territoriale tra nord e sud del paese, tra città e aree interne, tra aree depresse e quelle ad avanzato sviluppo.

Negli ultimi decenni, di fronte al sovradimensionamento del debito pubblico, andavano restringendosi sempre più i margini di politiche finalizzate agli investimenti straordinari o a interventi di tipo assistenziale. Attraverso l'avanzamento del processo di unificazione, è stata soprattutto l'Unione europea, nell'ultimo ventennio, a supplire con l'attivazione di politiche di coesione e di inclusione sociale. Mentre in altre aree del continente, la media del livello di crescita europea investiva sempre più vaste aree della vecchia e nuova Europa, in Italia, però, continuano a permanere differenze, dualismi e divari. L'irreversibilità di tale tendenza, soprattutto a fronte anche di lunghe fasi di depressione o stagnazione economica generale, ha imposto un cambiamento del paradigma delle politiche di sviluppo. Non è più sufficiente perseguire l'obiettivo di agganciare le aree in ritardo di sviluppo a quelle più avanzate, ma addirittura fare delle potenzialità delle aree più arretrate la leva strategica per determinare la crescita economica generale. È andata così affermandosi l'idea che, ai fini di garantire una crescita del sistema Paese, potesse essere più vantaggioso insistere sulle potenzialità di sviluppo delle aree depresse rispetto alle aree economicamente più forti. Nelle aree a sviluppo avanzato si rendono

necessari processi di riconversione industriale che hanno costi maggiori degli investimenti richiesti per determinare sviluppo nelle aree svantaggiate. Ciò è vero ancor più al fine di promuovere forme di sviluppo ecosostenibile e di determinare una accelerazione della ripresa su scala generale. Il rapporto costi-benefici degli investimenti necessari per una opera di modernizzazione e di crescita del Paese evidenzia la centralità, in particolare, dei territori meridionali e delle aree rurali interne. Le politiche programmate e finanziate dall'Europa, a partire dallo straordinario intervento finalizzato a contrastare gli effetti della crisi conseguente alla diffusione della pandemia, Next Generation EU, promuovono investimenti orientati verso una fase di transizione ambientale, fondata su nuovi indirizzi, rivolti a generare un ciclo di economia circolare e forti innovazioni tecnologiche per realizzare una intensa opera di trasformazione digitale (Barbera e Parisi 2019).

Le aree di mancato sviluppo si candidano ad essere protagoniste di questa nuova fase, anche perché dispongono di maggiore disponibilità di risorse e potenzialità. Sono da una parte, dunque, le politiche pubbliche, ma dall'altra anche la diffusa domanda sociale di uno sviluppo più rispondente al bisogno di una diversa qualità e di una migliore prospettiva di vita, a ridefinire strutturalmente il ruolo di una buona parte del Mezzogiorno, delle aree interne e dei territori marginali. Il tema fondamentale è quello di riuscire nella possibilità concreta di trattenere e attrarre popolazione – il cui impiego rappresenta oggi persino un vantaggio delle economie delle aree più dinamiche. La criticità segnata dal fenomeno dell'abbandono e dello spopolamento oggi, per questi territori, può essere colta come un'opportunità.



Come evidente, non si tratta di sollecitare nuove contrapposizioni rispetto a quelle che hanno segnato la vicenda storica dell'ultimo secolo, né di coltivare immaginari anti-urbani o alimentare la dispersione insediativa, ma al contrario di spostare l'attenzione sull'organizzazione territoriale nel suo complesso, immaginando un territorio che, grazie alla ricca articolazione dei suoi modelli insediativi, continui a tenere insieme aree deboli e forti, con una fitta rete di flussi sempre più immateriali, un territorio che nella sua interezza conosca processi specifici di transizione ecologica e di riqualificazione del suo capitale fisso e delle relazioni di prossimità.

È in questo quadro che oggi si pone la questione di un nuovo patto sociale che possa garantire nuovi livelli di integrazione e inclusione sociale. Affinché questo avvenga, occorre una funzione più innovativa delle diverse articolazioni dello Stato, ma anche un maggiore protagonismo degli agenti che sul territorio possono essere soggetti facilitatori dei processi di soddisfacimento di nuovi bisogni e interessi sociali.

In questo contesto matura la esperienza de La Rivoluzione delle seppie.

Il progetto ideato e che va sperimentandosi intende andare in questa direzione, alimentato da una forte attenzione a progettare ed attuare il disegno immaginato. Non si intende fotografare i sistemi locali per come sono ora, bensì stimolarne e prefigurarne una decisiva trasformazione. Questo implica una forte attenzione al riconoscimento di bisogni e il coinvolgimento di gruppi sociali o attori che non riescono a esprimersi in forma organizzata. L'impegno è anche quello di come costruire nuove alleanze sociali attorno a dispositivi concreti di politica pubblica.

Da questo punto di vista, è lo stesso orientamento degli studi e della costruzione di processi di transizione socio-ecologica (Fischer-Kowalski 2012) a superare, una concezione diarchica dell'azione pubblica fra approcci *top-down* e approcci *bottom-up*.

Questo riconoscimento implica la promozione di una serie di nuove azioni da proporsi come *sistemi aperti*, entro i quali spetta ai vari attori, sia istituzionali che professionali, il ruolo principale nella predisposizione dei processi complessi di disegno e realizzazione dei progetti. Nel loro insieme, infatti, queste azioni interagiscono con altre riflessioni, recentemente sviluppate da diversi studiosi, osservatori indipendenti e associazioni, spesso unite in forme innovative di rete, che sono intervenute nel confronto culturale e politico del processo architettonico

e non. Può essere utile segnalare tre tratti, che sembrano caratterizzare il lavoro della Rivoluzione delle seppie e che consentono di coglierne il senso e la specificità.

Il primo è legato al tentativo di coniugare una certa radicalità di visione e uno sforzo di concretezza nell'azione. La radicalità della visione di futuro implica l'immaginazione di modelli di regolazione socioecologici e di quadri di vita differenti da quelli attuali, che implicano rotture con circoli viziosi consolidati e presuppongono innovazioni nelle forme dell'azione pubblica. Allo stesso tempo, questa radicalità di visione cerca di farsi spazio con proposte che delineano azioni misurate, tatticamente e concretamente attivabili. Un secondo aspetto rilevante è che le azioni effettuate declinano una forma di progettualità multifunzionale, che mira col medesimo investimento a ottenere benefici multipli.

Molte delle azioni svolte negli anni hanno concepito gli investimenti pubblici non solo nei termini di *progetti cantierabili*, entro il ristretto orizzonte dell'economia direttamente attivata dall'intervento, ma al contrario di massimizzarne la loro efficacia rispetto a temi e questioni di portata generale e nel tempo lungo. L'obiettivo non è legato solo alla tradizionale ristrutturazione di un edificio o di uno spazio ma, in particolar modo si vuole sviluppare per ogni step una ricerca *civile*, ovvero fare proposte in forma collettiva, coniugando visioni di futuro e concretezza dell'azione sui diversi livelli che ne fanno parte.

Un terzo aspetto, infine, è che questo insieme

di azioni, nate in gran parte nel mondo universitario inglese e poi italiano e sviluppate *a più mani*, non solo da professionisti ma anche da docenti e ricercatori di diverse sedi, propone di mettere a fuoco un preciso modo di intendere un nuovo approccio della ricerca accademica.

La dimensione civile della ricerca e del processo architettonico si è svolta in diversi modi: la ricerca-azione sul campo con attori sociali concreti; la *coproduzione* dei progetti con questi ultimi e le amministrazioni, e infine la formulazione di proposte informate che intervengono, in momenti critici della discussione collettiva, a livello locale come a livello nazionale/internazionale. È dentro questa tensione all'impegno civile che si definisce meglio anche l'idea del contribuire a un possibile ripensamento collettivo del territorio, assumendo la ricomposizione e la riduzione dei divari sociali e la promozione di un'effettiva transizione ecologica come gli obiettivi di tale esercizio. Un esercizio che è al tempo stesso immaginativo e pragmatico, radicato nei saperi esperti e orientato a una progettualità appropriabile da molteplici soggetti sociali che fanno parte del processo. In questo contesto, la domanda principale su cui verte il lavoro della Rivoluzione delle seppie è: possiamo costruire le nostre comunità intorno ai luoghi?

Rafforzando la connessione tra le persone e i luoghi che condividono, il lavoro della Rivoluzione delle seppie si basa su un processo collaborativo attraverso il quale si può



Fig. 1. Piazza Mercato, Progetto di Orizzontale, Crossings 2022 (foto di Nicola Barbuto).

modellare la sfera pubblica al fine di massimizzare il valore condiviso. Oltre a promuovere una migliore progettazione urbana, il gruppo di lavoro facilita modelli d'uso creativi, prestando particolare attenzione alle identità culturali e sociali del territorio oltre che definiscono un luogo, come Belmonte Calabro, e ne supportano l'evoluzione in corso.

Con la partecipazione basata sulla comunità, sia locale che temporanea, si svolge un efficace processo di creazione di luoghi che capitalizza le risorse, l'ispirazione e il potenziale di un gruppo di professionisti, locali, accademici, studenti e migranti e si traduce nello sviluppo del progetto "BelMondo".

Questo processo ha generato una serie di azioni dal 2017 che contribuiscono allo sviluppo di un welfare culturale e al benessere delle persone. L'azione che si va svolgendo in Calabria, nel territorio di Belmonte Calabro, è venuta progressivamente configurandosi attraverso le annuali edizioni di *Crossings*, le residenze, i simposi e i laboratori.

Un intreccio di attività che hanno, di fatto, generato un network di collaboratori e costanti momenti di scambio tra diversi attori per un fine comune: la costruzione di BelMondo.

I confini che delineano l'ecosistema entro cui si agisce sono determinati dalla domanda sociale e culturale sempre più incalzante, rivolta ad affrontare le problematiche conseguenti agli effetti della globalizzazione e dello spopolamento delle aree marginali. A partire dalla necessità di stabilire un sistema equilibrato tra urbano e rurale, e più avanzati

livelli di giustizia sociale, lo spazio di gioco si attiva in due luoghi – uno fisico e uno non-fisico – di produzione, elaborazione e trasmissione di idee, processi e progetti caratterizzati dall'essere considerati locali, ovvero vicini all'abitante di questo territorio sia permanente che temporaneo.

Il luogo fisico, la Casa di BelMondo, è lo spazio dove prendono forma, in collaborazione con il collettivo di architettura Orizzontale, attività manuali, artigianali e artistiche, in cui il proseguimento dell'esperienza delle *Collaborative Rooms* durante *Crossings* 2019 ha dato vita alla costruzione del bagno, della cucina e del giardino all'interno della Casa e di "TranGuilla" (una piattaforma/catamarano), presso la Marina di Belmonte Calabro. Il programma si presenta come un nuovo modello di rigenerazione urbana (modello BelMondo), in cui il progetto offre un'alternativa concreta di gestione del territorio.

Rigenerando e rifunzionalizzando immobili pubblici, tra i quali anche il mercato ortofrutticolo, in cui attraverso laboratori di architettura partecipata è stata costruita una nuova Piazza Mercato simbolo della comunità in crescita.

Il luogo non-fisico, l'immaginario di BelMondo, è lo spazio virtuale dove prendono forma sessioni collettive a distanza, in cui dibattiti, seminari e confronti si sono alternati a progetti radiofonici, atlanti esperienziali e progetti di comunicazione.

In questo contesto, La Rivoluzione delle seppie mira a ridefinire il borgo come un'*architettura vivente*, un insieme di luoghi e

non-luoghi che possono accogliere nuove forme abitative e offrire spazi ibridi fruibili collettivamente. Ciò per consentire alle comunità di appropriarsene in base alle esigenze collettive e ai bisogni sociali, basati sull'attuale approccio culturale e di condivisione delle risorse. Non si propone una soluzione ma un processo dinamico.

Gli obiettivi sono due: l'elaborazione di un nuovo modello di vivere e lavorare collettivamente, in contrapposizione a un vivere competitivo e a una cultura del lavoro iperspecializzata; l'interscambio di conoscenze per abitare un luogo temporaneamente ma in maniera costante, affinché si possano manifestare forme sperimentali, concettuali ma non ideologiche, con una diversa concezione di approccio partecipato al vivere pubblico.

Per raggiungere questi obiettivi si sono sviluppati e decifrati i *Glocal tools*: otto strumenti che caratterizzano l'approccio operativo de La Rivoluzione delle seppie, derivato appunto dal *know-how* finora accumulato, che definisce valori condivisi e adattabili in base a opportunità e competenze in un determinato contesto socio-culturale e territoriale.

Infatti i *Glocal tools* sono transdisciplinari, così da superare i confini delle discipline ed essere orizzontali nella loro applicazione; sono autocostruzione come momento condiviso di realizzazione di spazi collettivi e di visione critica su ciò che è comune; sono il riuso di risorse, di asset desueti o sottoutilizzati, in primo piano la convivialità – strumento primordiale di condivisione tra individui – come anche la partecipazione attiva.

L'uso dei *Glocal tools* è fluido e libero, un costante *learning by doing*. Una metodologia, che è intrinseca nel creare, in un contesto 'libero' dove è possibile testare varie soluzioni, momenti di condivisione attiva e critica sul futuro dei luoghi e non-luoghi. Infine i *Glocal tools* sono sperimentazione, ovvero una costante ricerca di nuove modalità dell'abitare, dell'(auto)produrre e del vivere. Sono quindi la borsa degli attrezzi de La Rivoluzione delle seppie, gli strumenti operativi di riferimento, da scegliere di volta in volta in base agli obiettivi delle azioni e alle esigenze specifiche per la costruzione del futuro dei luoghi ai margini. "Un progetto collettivo in continua trasformazione e verifica: un momento educativo allargato che avrebbe moltiplicato l'esperienza lasciando aperti gli sviluppi e suggerendo così un'alternativa alla educazione tradizionale senza però creare un altro modello [...] un progetto che si muoveva dentro un campo operativo libero da programmazione formale, nel quale i risultati sarebbero stati



Fig. 2. Questa non è una campagna, Progetto in collaborazione con Cheap, Crossings 2022 (foto di Nicola Barbuto).



acquisiti come atto di comunicazione spontanea” (Borgonuovo e Franceschini 2019).

Come per svitare una vite ci vuole un cacciavite e per levigare il legno ci vuole una levigatrice, per definire un concetto o un'azione ci vogliono le parole giuste. Quanto più le parole e la loro relazione si approssimano alla realtà e alla natura di ciò che si desidera definire, tanto più ciò che si tenterà di trasmettere sarà chiaro al destinatario del nostro messaggio. Ma non solo: questo esercizio interno è necessario alla continua ridefinizione dell'ipercollettivo. La parola è quindi uno degli strumenti primari per la definizione dello stare assieme dell'ipercollettivo, come comunità in cui ai singoli si vuole riconoscere il desiderio di sperimentare e la possibilità di fiorire. Le parole, per una dimensione così dinamica, sono tanto necessarie quanto è necessario che si evolvano velocemente quanto l'oggetto che descrivono, talvolta di più. Le parole infatti descrivono inseguendo l'oggetto, ma l'ambizione è che le parole possano anche, quando necessario, essere bussole per la crescita collettiva.

Buona parte del lavoro del gruppo è basato sul dialogo, durante un pranzo o nuotando attorno a TranGuilla, come sul tavolo di lavoro e sui cartelli che vengono affissi ai muri durante *brainstorming*, dove le varie parole, in forma di pezzetti di carta, si muovono, si sostituiscono e si rincorrono. Per questo motivo è stato decisivo la definizione del Glossario, in quanto ha permesso di sviluppare uno strumento di affinamento della identità del gruppo nella proiezione verso il futuro: la definizione del perché, del dove, del chi e del come ha portato il collettivo a discendere verso il cosa, ovvero l'obiettivo del gruppo ad oggi – e verso il futuro – cristallizzato nel Manifesto. “I desideri emergono in modo riflessivo solo durante e/o dopo l'azione e dipendono da condizioni relazionali, istituzionali e culturali. Inoltre, l'azione pragmatica è sempre un'azione ibrida, che assembla il materiale a disposizione in vista di una soluzione, quindi senza preoccuparsi troppo della purezza e coerenza, quanto piuttosto in relazione alla congruenza pratica e legittimità simbolica della soluzione rispetto alle condizioni di contesto.”<sup>1</sup> ■

#### Note

1 Informazioni fornite sul sito: [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/it/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-ruralareas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas](https://ec.europa.eu/regional_policy/it/newsroom/news/2021/06/30-06-2021-long-term-vision-for-ruralareas-for-stronger-connected-resilient-prosperous-eu-rural-areas).

#### Riferimenti

Barbera F., Parisi T. (2019), *Innovatori sociali*, Il mulino, Bologna.

Borgonuovo V., Franceschini S. (a cura di) (2019), *Global tools (1973-1975). Quando l'educazione coinciderà con la vita*, Nero Editions, Roma.

## Un modello Carbon storage based a supporto della valutazione del Capitale naturale delle aree interne

Michele Grimaldi, Isidoro Fasolino, Stefano Carpenito

*Il contributo prende le mosse dalla declaratoria del Focus: i borghi non chiedono di essere 'adottati', ma c'è bisogno di un patto alla pari con le città. La presenza dei borghi nelle aree interne tutela i Servizi ecosistemici: acqua, foreste, assorbimento Co2, stabilità idrogeologica e introduce il tema della valutazione del Capitale naturale. Occorrono modelli quantitativi che consentano di esplicitare quadri di conoscenza per supportare tali valutazioni e far emergere gli effettivi benefici.*

Il riconoscimento e la valutazione del capitale naturale detenuto dalle aree interne è strettamente connesso alla valutazione della fornitura di Servizi ecosistemici (Se). Nel panorama scientifico internazionale si sono ormai consolidate una serie di ricerche che hanno approntato il tema dei Se da differenti approcci, non da ultimo quello economico che, attraverso la cosiddetta contabilità ambientale (Costanza *et al.* 1996) assegna loro, sia alla scale globale che a quella locale, un valore monetario.

In coerenza a tale approccio il Comitato per il capitale naturale (Ccn), istituito presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare dall'art. 67 della Legge 221/2015, ha esplicitato, che la valutazione della fornitura dei Se, al pari di qualsiasi altro servizio, viene valutata in termini monetari. L'Ispra nel proprio rapporto annuale sul consumo di suolo ha tenuto a precisare che “la valutazione economica – e quindi l'assegnazione di prezzi – dei beni ambientali non è un modo per commercializzare la natura, ma solo il metodo per potere gestire – sia a livello pubblico che privato – in modo più efficace il Capitale naturale” in un'ottica di favorire la redistribuzione sulla comunità dei vantaggi, innalzando la consapevolezza locale (Ispra 2017). In tale quadro emerge la necessità di supportare la valutazione con modelli spazialmente espliciti riferiti alle categorie di Se tradizionalmente riconosciute dal CICES (Common International Classification of Ecosystem Services<sup>1</sup>).

In particolare, nel presente contributo, tenendo conto del fondamentale aspetto che i servizi sono strettamente collegati gli uni agli altri, e che conseguentemente un sistema territoriale in cui prevale uno di essi sarà

ricco anche degli altri, si intende presentare un modello di valutazione che si sofferma su uno dei differenti Se di regolazione che le aree interne forniscono: lo stoccaggio di carbonio. Ci si è soffermati su tale servizio poiché, come emerge dall'ultimo rapporto Ispra 2022, tra il 2012 e il 2021 in Italia si stima una perdita di circa 3,2 milioni di carbonio immagazzinato (stock) ascrivibile alla variazione di uso e copertura del suolo, intese come le trasformazioni da suolo naturale ad artificiale, escludendo le rinaturalizzazioni e i cambiamenti tra classi di copertura diverse.

Il modello è stato testato sull'areale del Gal Colline Salernitane Scarl che comprende i Comuni di: Acerno, Castiglione del Genovesi, Giffoni sei Casali, Giffoni Valle Piana, Montecorvino Pugliano, Montecorvino Rovella, Olevano sul Tusciano, San Cipriano Picentino, San Mango Piemonte, della Provincia di Salerno. Un'area interna connotata da una significativa presenza di aree naturali protette (Fig. 1).

#### Il modello Carbon storage and sequestration

Il servizio di sequestro e stoccaggio di carbonio costituisce un servizio di regolazione assicurato dai diversi ecosistemi, terrestri e marini, grazie alla loro capacità di fissare il carbonio. Per valutare il servizio offerto dal suolo è necessario associare a ciascuna tipologia di copertura del suolo una caratterizzazione dei quattro *pool* di carbonio: biomassa epigea, biomassa ipogea, suolo e sostanza organica morta.

Il modello di valutazione a cui si è fatto riferimento è stato sviluppato nell'ambito del progetto *Natural Capital Project* promosso dall'Università di Stanford, ed è

implementato in INVEST (Nelson and Daily 2010), una suite di software dedicata alla valutazione dei Servizi ecosistemici sviluppata nell'ambito del progetto. In particolare, si è fatto riferimento al modello INVEST *Carbon Storage and Sequestration* (He et al. 2016).

Tale modello stima l'attuale quantità di carbonio immagazzinata in un paesaggio e valuta la quantità di carbonio sequestrato nel tempo. In primo luogo, aggrega la quantità biofisica di carbonio immagazzinata nei quattro pool di carbonio sulla base delle mappe di utilizzo del suolo/copertura del suolo (LULC). Il modello stima la quantità netta di carbonio immagazzinata nel tempo in un appezzamento di terra e il valore di mercato del carbonio sequestrato nel rimanente stock.

La valutazione economica di questo servizio viene effettuata sia rispetto al valore di flusso di servizio sia dello stock. Mentre per il valore di stock, la valutazione viene fatta con riferimento alla stima del quantitativo di carbonio stoccato a seconda della tipologia di uso/copertura del suolo, la valutazione del flusso di servizio è resa possibile attraverso l'utilizzo dei valori di accrescimento della biomassa epigea. Tuttavia, il ricorso a un ciclo del carbonio eccessivamente semplificato, un'ipotesi di variazione lineare del sequestro del carbonio nel tempo e tassi di attualizzazione potenzialmente imprecisi e la non inclusione di condizioni biofisiche importanti per il sequestro del carbonio, come i tassi di fotosintesi e la presenza di organismi attivi del suolo, introducono delle limitazioni che però sono ben bilanciate dai vantaggi circa la spedività e replicabilità ad ambiti territoriali molto estesi. Inoltre, la applicazione in termini diacronici di fatto consente di contenere l'errore indotto dalle limitazioni su richiamate.

### Discussione e sviluppi futuri

I primi risultati del modello, applicato all'area del Gal Colline Salernitane, hanno evidenziato come l'integrazione degli scenari di utilizzo del suolo (Corine Land Cover 2012 e 2018) e del modello INVEST può ridurre la complessità del problema della valutazione dell'impatto spaziale e temporale dei cambiamenti di uso del suolo sullo stoccaggio e il sequestro del carbonio. Infatti il confronto dei cambiamenti esplicitato dai due scenari temporali, dimostra che è possibile identificare aree del territorio in cui si massimizza l'offerta di Se e porzioni dove si registrano delle perdite (Fig. 1). Tale identificazione risulta così propedeutica ad una informata comunicazione, in termini quantitativi, del potenziale valore che l'area studio offre rispetto

al servizio indagato. L'insieme dei risultati, inoltre, si presta a fornire un quadro dinamico e integrato per lo sviluppo di un processo decisionale sistematico, considerando il cambiamento spazio-temporale dello stoccaggio e sequestro di carbonio. Sviluppi futuri possono includere una risoluzione più fine delle categorie LULC per aumentare l'accuratezza dei valori di stoccaggio, tuttavia, le attuali categorie di uso del suolo mostrano che il dettaglio dei risultati è comunque sufficiente a soddisfare gli obiettivi proposti.

In conclusione, gli approcci basati sui Se ed i relativi modelli quantitativi come quello presentato, sottolineano come sia possibile valutare il Capitale naturale detenuto in generale da un ambito geografico e dunque nello specifico dalle aree interne. Occorre estendere la valutazione anche alle altre categorie di Se, definendo così il valore complessivo che tali aree esprimono, valore che dovrà essere prese a riferimento per guidare le future politiche di sviluppo definite in un'ottica di complementarità con le politiche delle aree metropolitane. Infine, la valutazione del Capitale naturale condotta secondo tale approccio, contribuisce alla riformulazione della relazione tra uomo e sistema naturale (Costanza et al. 2014) supportando la considerazione circa i molteplici vantaggi, diretti e indiretti, che le aree interne esprimono in termini di benessere delle persone locali, tra cui il senso del luogo e del paesaggio (Giacomelli e Benetti 2020). ■

### Ringraziamenti

Il presente contributo riporta la sintesi di alcuni dei risultati delle attività di ricerca: "La costruzione di uno Spatial Decision Support System (SDSS) per l'analisi delle interazioni tra sistema insediativo e sistema ambientale" e "Un approccio ecosystem service based a supporto della pianificazione delle infrastrutture verdi", SSD: ICAR/20, Responsabile delle attività: Prof. Michele Grimaldi, nell'ambito del progetto TloT GIFF- Prs 2014-2020 Campania, Tipologia di intervento 16.1.1 az. CUP G82C20000430009.

### Note

1 <https://cices.eu/>

### Riferimenti

Costanza R., d'Arge R., de Groot R., Farber S., Grasso M., et al. (1996), "The value of the world's ecosystem services and natural capital", *Nature*, vol. 387, p. 253-260.

Costanza R., de Groot R., Sutton P., van der Ploeg S., Anderson S. J., et al. (2014), "Changes in the global value of ecosystem services", *Global Environmental Change*, vol. 26, p. 152-158

Giacomelli M., Benetti S., (2020), "Le aree protette come sistemi socio-ecologici: l'approccio dei servizi ecosistemici nell'analisi dei rapporti natura-società", *Urbanistica Informazioni*, no. 289 si.

He C., Zhang D., Huang Q., Zhao Y. (2016). "Assessing the potential impacts of urban expansion on regional carbon storage by linking the LUSD-urban and InVEST models", *Environ. Modell. Software*, vol. 75, p. 44-58.

Ispra (2017), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici*, Rapporto n. 266/2017.

Nelson E.J., Daily G.C., (2010), "Modelling ecosystem services in terrestrial systems", *F1000 Biol. Rep.*, vol. 2, p. 53.

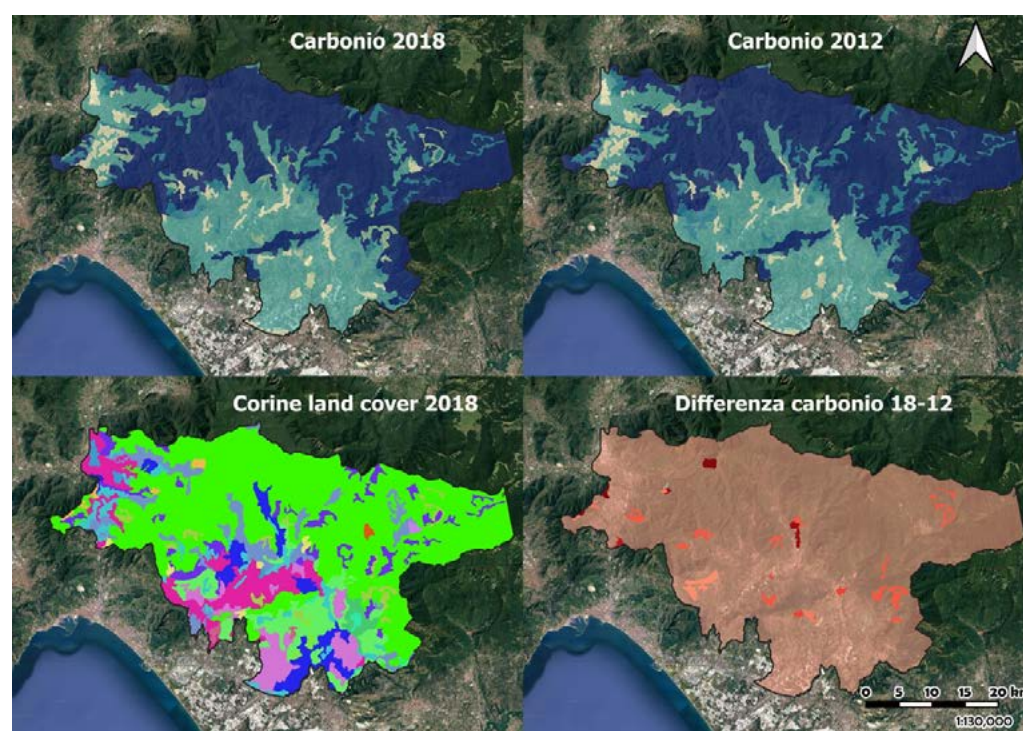


Fig. 1. Distribuzione spaziale del valore di carbonio stoccato riferito ai due scenari temporali (2012 e 2018) e relativa variazione (fonte: elaborazione degli autori).



## Diversità creativa e appropriatezza funzionale per la riduzione dei divari territoriali: il progetto di metropolitana rurale dell'Alta Irpinia

Katia Fabbri, Vincenzo Tenore

*Lequilibrio ecosistemico tra aree periferiche e aree metropolitane oggi rappresenta un driver per rinnovare i modelli urbani, sociali, ambientali, economici, culturali, trasformando il tema delle disuguaglianze territoriali in quello della diversità creativa e appropriatezza funzionale. Attraverso il caso studio della metropolitana rurale in Alta Irpinia, si propone un innovativo modello di mobilità locale sviluppato attraverso un approccio prestazionale e place-based.*

### Diversità creativa e appropriatezza funzionale per l'equilibrio ecosistemico tra aree interne e aree metropolitane

La pandemia ha contribuito ad evidenziare lo stretto legame esistente tra i sistemi ecologici ed i sistemi antropici, in cui l'uomo e la natura interagiscono regolarmente attraverso fattori biofisici e sociali in modo resiliente e duraturo, entro delle soglie critiche oltre le quali è necessario definire nuovi equilibri (Folke and Gunderson 2010; Gunderson and Holling 2002).

Dalla consapevolezza che viviamo in un sistema socio-ecologico (Redman *et al.* 2004) che guarda l'uomo come parte integrante della natura, si impone una visione sistemica e complessa dei territori e dei loro cicli di vita.

La resilienza, utilizzata sempre più frequentemente nel dibattito sul recupero urbano, è un concetto dinamico, incentrato su come persistere ed evolvere con il cambiamento (Walker *et al.* 2004; Folke and Gunderson 2010) che evidenzia la capacità rigenerativa del territorio. Nella nostra ricerca, la resilienza "has a strong focus on complex adaptive and truly intertwined social-ecological systems of people, communities, economies, societies, and cultures interacting across spatial and temporal scales with ecosystems" (Folke 2006); essa interpreta la natura multidimensionale e dinamica dei contesti per rispondere alle sfide urbane attraverso l'equilibrio tra rafforzamento dell'identità e sviluppo dei processi di innovazione.

Nel dibattito sulla riduzione dei divari

tra aree metropolitane e aree periferiche (Zonneveld and Stead 2007; De Rossi 2018; Carrosio 2019; Aa.Vv. 2020; Dematteis e Di Gioia 2017), l'approccio della resilienza può contribuire a trasformare il tema delle disuguaglianze nel tema della diversità (creativa) e dell'appropriatezza funzionale in un'ottica sistemica.

La diversità creativa (in ecologia rappresentata dalla biodiversità) evidenzia in particolare il legame tra l'essere molteplice e la capacità creativa e generativa, concetto valido per le società e tanto più per la natura. Tale proprietà, associata alla ridondanza funzionale – che nelle aree interne assume caratteristiche specifiche rispetto alle aree metropolitane – è riconosciuta fondante per garantire le capacità di resilienza dei sistemi complessi (Elmqvist *et al.* 2003). La diversità creativa e l'appropriatezza funzionale, intesa quest'ultima quale risposta ad esigenze ambientali, etiche, sociali, culturali, economiche dei sistemi insediativi e delle comunità (Caterina 1989), possono rappresentare per i contesti marginali e/o marginalizzati un driver per stimolare la creatività e l'innovazione.

Diversi documenti europei (EC 1999, 2011) e ricerche in ambito scientifico suggeriscono un approccio sistemico al territorio, guardando ai nuovi equilibri che si possono instaurare a partire dalla sinergia tra aree centrali e aree periferiche del Paese e dall'esplorazione dei loro legami funzionali (Magnaghi 2020; Oppido *et al.* 2020; Dematteis 2018; Zonneveld and Stead 2007). Uno studio, intitolato "Rural-Urban Partnerships: an

integrated approach to economic development", condotto dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico nel 2013 (Ocse 2013) nell'ambito del progetto RURBAN evidenzia come tali aree presentino caratteristiche ambientali, sociali, culturali ed economiche che le rendono complementari e tendenzialmente interdipendenti. "Rural areas have many resources that are essential for urban areas: they provide food and water, renewable energy (biomass, wind, hydropower) and ecosystem services (air quality, preservation of biodiversity). They also provide agricultural or forest ('greenfield') land for new commercial or industrial projects and land for urban expansion. Furthermore, rural areas can provide a high quality of living, as well as cultural resources and landscapes for recreation and tourism. Finally, they offer space for waste disposal and decomposition. Urban areas, for their part, concentrate resources that are relevant for the development of rural areas. For instance, they provide large markets which benefit local production, job opportunities, advanced education and skills as well as commercial and public services (such as specialised healthcare). Additionally, they attract capital flows and concentrate financial institutions, but also pool administrative capacities and political power, which help local representatives to manage complex activities" (EPRS 2016: 2-3).

La prospettiva del bilanciamento tra aree metropolitane e aree periferiche non può quindi trovare risposte unicamente attraverso il tema della valorizzazione turistica come soluzione per contrastare i fenomeni di spopolamento, di invecchiamento della popolazione, di degrado del patrimonio culturale ed ambientale. I dati, in termini quantitativi e qualitativi, dei capitali di diversa natura che queste aree posseggono dovrebbero orientare le comunità locali e i decisori politici verso il riconoscimento di funzioni complesse che esse svolgono – e potenzialmente possono svolgere – nell'ambito del più ampio sistema territoriale (Oppido *et al.* 2021).

In questa prospettiva, la diversità creativa e l'appropriatezza funzionale possono guidare verso il superamento delle "rappresentazioni binomiali" del territorio italiano ed europeo, in una visione sistemica e di "reciprocità tra i luoghi della concentrazione urbana e luoghi che si spopolano", innescando processi di rinnovamento dei modelli urbani, sociali, ambientali, economici, culturali (De Rossi 2018).

A partire da queste riflessioni, il paper pro-



modelli teorizzati per la città densa, affinché “alla prossimità funzionale ne corrisponda una relazionale, grazie a cui le persone abbiano più opportunità di incontrarsi, sostenersi a vicenda, avere cura reciproca e dell’ambiente, collaborare per raggiungere insieme degli obiettivi” (Manzini 2021: 1). L’innovativo sistema di mobilità lenta, su misura per questi piccoli paesi dell’Alta Irpinia, è infatti progettato per essere gestito come un servizio a ciclo continuo, con corse ogni 15 minuti, a cui gli utenti potranno accedere anche ‘su chiamata diretta’, per una rete di interconnessione tra i comuni di ambito e le reti infrastrutturali.

A supporto della valorizzazione turistica del territorio, il servizio è progettato per essere prenotabile dal presidio museale di prossimità per compiere tour turistici con esplorazioni di luoghi altrimenti raggiungibili solo privatamente. Il servizio risulterebbe un propulsore e supporto anche per gli eventi stagionali di maggiore richiamo (Sponzfest/Spettacolo dell’acqua/Fiera interregionale/Cairano 7x).

La fattibilità del progetto, che costituisce un’importante occasione di realizzazione di una rete territoriale per lo sviluppo locale, è legata in particolar modo alla riqualificazione della rete interpodereale esistente, attualmente degradata e sottoutilizzata, ad uso prevalente dei vettori agricoli ed in parte privata, che connette in maniera diretta e rapida i comuni tra di loro permettendo allo stesso tempo di godere di paesaggi inaspettati. La rete accessibile genera così un doppio sistema di mobilità: il primo convenzionale, di uso pubblico, il secondo interpodereale per il trasporto agricolo e collettivo, in un sodalizio urbano senza precedenti.

Il progetto di metropolitana rurale elaborato dai professionisti locali è stato proposto in diverse sedi istituzionali, comunali e provinciali, nonché in occasione del II Focus della Snai tenutosi a Calitri nel 2015. In particolare, durante l’evento della Snai, associazioni di cittadini, professionisti, imprenditori locali hanno partecipato a Tavoli tematici presieduti dai sindaci e dal Presidente della città dell’Alta Irpinia, per discutere le proprie istanze rispetto ad un redigendo preliminare di Strategia per l’Alta Irpinia. Le suddette istanze avrebbero dovuto essere raccolte in una fase precedente il Focus, da soggetti incaricati da parte di ciascuna amministrazione locale, pertanto durante l’incontro Snai di Calitri non è stata data sufficiente voce ai cittadini intervenuti ma è stata prevalentemente l’occasione per presentare il preliminare di

Strategia dell’Area pilota dell’Alta Irpinia, alla presenza dell’Assessore regionale Fondi europei, Politiche giovanili, Cooperazione della Regione Campania, del Coordinatore comitato nazionale aree interne e del Responsabile Programmazione unitaria.

Solo nel 2020, l’occasione per il finanziamento di parte del progetto di metropolitana rurale è rappresentata dalla partecipazione della Regione Campania, di concerto con l’Agenzia campana edilizia residenziale (Acer), al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell’Abitare PINQUA (Di n. 395 del 16/9/2020), con la consulenza scientifica del Dipartimento di Architettura dell’Università degli studi di Napoli Federico II. Il PINQUA, destinato a regioni, città metropolitane, comuni sede di città metropolitane, comuni capoluoghi di provincia, comuni con più di 60.000 abitanti, è stato bandito con l’obiettivo di “riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all’edilizia residenziale sociale, rigenerare il tessuto socio-economico, incrementare l’accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini” (art. 1, L 160/2019).

La proposta della Regione Campania,<sup>2</sup> selezionata tra i destinatari del finanziamento, ha integrato il progetto di metropolitana rurale all’interno di un’articolata strategia territoriale, rivolta a ridurre le disuguaglianze e i divari in termini di qualità abitativa, a partire da una visione di sistema e di bilanciamento tra territori a ‘diversa velocità’. La sperimentazione, attraverso un processo di co-progettazione, ha infatti sviluppato una strategia coordinata in tre contesti diversi: nella città densa; nella campagna periurbana; nelle aree interne, a prevalente connotazione naturale (Fabbricatti *et al.* 2022).

La co-progettazione nelle aree interne si è concentrata sull’area dell’Alta Irpinia, prevedendo il recupero di un borgo abbandonato a seguito del terremoto del Vulture del 1930 nel Comune di Aquilonia, destinato a nuovi alloggi sociali e servizi integrati, la rigenerazione di insediamenti di Edilizia residenziale pubblica nei Comuni di Aquilonia e Calitri, e la realizzazione di una Comunità energetica nel Comune di Calitri.

Ai fini della strategia progettuale per la qualità dell’abitare nelle aree interne, l’innovativo sistema di metropolitana rurale metterà in connessione, attraverso il finanziamento di un tratto pilota di circa 15 km di percorsi interpoderali/comunali, le aree residenziali ed i servizi oggetto di intervento (il centro

abitato di Calitri, la Comunità energetica di Crocepenta-area fiera, il Centro servizi per l’infanzia nel centro di Aquilonia e il paese abbandonato di Aquilonia/Carbonara), rappresentando un innovativo sistema di mobilità intercomunale ed un vero e proprio driver di sviluppo locale.

Il progetto di metropolitana rurale amnesso a finanziamento prevede, ai fini della sostenibilità sociale ed economica, di attuare un servizio di co-gestione pubblico-privato, coinvolgendo soggetti con finalità sociale. A tale scopo, sono stati attivati rapporti con lo Sprar di Lacedonia, il Museo etnografico di Aquilonia, la Comunità montana Alta Irpinia, il Piano sociale di zona, l’Ente Fiera di Calitri, l’Azienda forestale Alta Irpinia, l’impresa di autolinee locali.

Risultati di breve-medio periodo attesi con la realizzazione della metropolitana rurale sono:

- la promozione dell’accessibilità dei luoghi, garantendo il diritto alla mobilità delle persone e l’opportunità di scambio dei beni sul territorio;
  - l’agevolazione e il sostegno al diritto di mobilità di utenti a capacità motoria ridotta;
  - l’accessibilità ai poli funzionali (scuola, lavoro, sanità) della mobilità “sistematica” dei residenti;
  - l’accessibilità ai poli funzionali (culturali, sportivi, turistici, ecc.) della mobilità “non sistematica” di residenti e non residenti (turisti, visitatori);
  - il recupero e la manutenzione di manufatti del paesaggio agrario (recinzioni, fontane, abbeveratoi, ecc.) abbandonati e/o sottoutilizzati.
- Inoltre, il sistema di poli e reti della metropolitana rurale si candida quale propulsore di processi di medio-lungo periodo quali:
- la promozione della coesione territoriale dell’area interna con i poli esterni attraverso lo sviluppo di servizi di trasporti, anche a favore dei turisti;
  - la costruzione di comunità allargate e rapporti di rete anche ai fini di una maggiore rappresentanza nelle decisioni sociopolitiche;
  - il riuso e la manutenzione del patrimonio di masserie dismesse e/o sottoutilizzate;
  - la valorizzazione dei paesaggi rurali, promuovendo nella mobilità ordinaria percorsi di fruizione inediti e incentivando servizi di modalità lenta o dolce sulle reti pedonali e le *greenways*.

## Prospettive

La pandemia ha contribuito ad evidenziare le relazioni multidimensionali che esistono

tra aree metropolitane e aree interne. Allo stesso tempo, ha mostrato il comportamento ecosistemico dei nostri ambienti di vita. La resilienza, utilizzata sempre più frequentemente nel dibattito sull'innovazione dei modelli di recupero urbano, è un concetto che consente di interpretare le crisi come occasione di innovazione. A partire dalle riflessioni sulla proprietà della diversità creativa, il contributo sviluppa il tema dell'appropriatezza dei modelli funzionali nella rigenerazione dei contesti marginali, quale driver per stimolare processi di promozione delle risorse multidimensionali e sottoutilizzate di tali contesti.

Il progetto della metropolitana rurale in Alta Irpinia, promosso dal basso e successivamente finanziato con un bando ministeriale, rappresenta un modello funzionale appropriato ai contesti, sviluppato a partire dalla conoscenza delle risorse latenti del territorio. Il caso studio interpreta il tema della prossimità quale presupposto per le interazioni di scala ampia, sistemica e territoriale e per la costruzione di comunità consapevoli e competenti.

L'approccio della diversità creativa, attraverso lo sviluppo di modelli e tecnologie appropriate ai luoghi, può rappresentare un driver per l'innescamento di processi di innovazione e per la riduzione delle disuguaglianze tra aree metropolitane e aree interne. ■

## Note

1 Il progetto è stato elaborato da +TStudio, Aquilonia (Av).

2 Il gruppo di lavoro per il caso pilota dell'Alta Irpinia è formato da: A. M. Pirone coord. generale della progettazione; C. Andreotti (Acer/Avellino), V. De Leonardis, M. Senatore (Acer/Salerno) a supporto del Rup regionale; V. Tenore (+TStudio) progettista architettonico, con V. Tenore, F. Sibilia, E. Mastrangelo, A. Di Prenda, M. Scalisi; il DiARC

dell'Università di Napoli Federico II consulente scientifico del progetto, con F. De Rossi, M. Russo (resp. sc.), E. Formato, A. Sgobbo (coord. sc.), A. Picone (coord. progett.), F. Ascione, G. Berruti, K. Fabbri, G. Laino, C. Mattiucci, E. Muccio, G. Poli (team di progetto).

## Riferimenti

Aa.Vv. (2020), "Manifesto di Camaldoli per una nuova centralità della montagna. Tra il Dire e il Fare", *Notiziario dell'Archivio Osvaldo Piacentini*, no. 15, Archivio Osvaldo Piacentini, Reggio Emilia.

Agenzia per la Coesione Territoriale (2017), *Strategia Nazionale delle Aree Interne - Documento di Strategia - Area Pilota Alta Irpinia* [https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/].

Barca F. (2015), *Disuguaglianze territoriali e bisogno sociale. La sfida delle «Aree Interne»* (Testo della lezione per la decima Lettura annuale Ermanno Gorrieri), Modena, 27 maggio 2015.

Carrosio G. (2019), *I margini al centro. L'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli, Roma.

Caterina G. (a cura di) (1989), *Tecnologia del recupero edilizio*, UTET, Torino.

Dematteis G., Di Gioia A. (2017), "Gli scambi con la montagna", in G. Dematteis, F. Corrado, A. Di Gioia, E. Durbiano, *L'interscambio montagna-città. Il caso della città metropolitana di Torino*, FrancoAngeli, Milano, p. 17-71.

Dematteis G. (2018), "Montagna e città: verso nuovi equilibri?", in A. De Rossi (a cura di), *op. Cit.*, p. 285-295.

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

EC-European Commission (1999), *European Spatial Development Perspective (ESDP). Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union* [https://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/sum\_en.pdf].

EC-European Commission (2011), *Territorial Agenda 2020. Towards an Inclusive, Smart and Sustainable Europe of Diverse Regions* [https://ec.europa.eu/regional\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\_agenda\_2020.pdf].

Elmqvist T., Folke C., Nyström M., Peterson G., Bengtsson J., et al. (2003). "Response diversity, ecosystem change, and resilience", *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 1, no. 9, p. 488-494.

EPRS-European Parliament Research Service (2016), *Bridging the rural-urban divide Rural-urban partnerships in the EU*, European Union [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573898/EPRS\_BRI(2016)573898\_EN.pdf].

Fabbri K., Picone A., Tenore V., Ascione F., Berruti G., et al. (2022), "Qualità dell'abitare per le aree interne, tra offerta specializzata, welfare di prossimità e produzione di nuove economie", *TECHNE*, Firenze University Press, no. 24, p. 187-197.

Folke C. (2016), *Resilience*, Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science, Oxford.

Folke C., Gunderson L. (2010), "Resilience and Global Sustainability", *Ecology and Society*, vol. 15, no. 4.

Gunderson L. H., Holling C. S. (eds.) (2002), *Panarchy: Understanding transformations in human and natural systems*, Island Press, Washington Dc, Usa.

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

Manzini E. (2021), *Abitare la prossimità. Idee per la città dei 15 minuti*, Egea, Milano.

Ocse (2013), *Rural-Urban Partnerships: An Integrated Approach to Economic Development*, OECD Publishing, Parigi.

Oppido S., Ragozino S., Fabbri K., Esposito De Vita G. (2021), "Oltre la retorica del borgo: un approccio sistemico per il bilanciamento territoriale", *Atti della XXIII Conferenza SIU Downscaling, rightsizing. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale*, 17-18 giugno 2021, vol. 3, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 55-61.

Zonneveld W., Stead D. (2007), "European territorial cooperation and the concept of urban-rural relationships", *Planning Practice & Research*, no. 22, p. 439-453.

Walker B., Holling C.S., Carpenter S.R., Kinzig, A. (2004), "Resilience, adaptability and transformability in social-ecological systems", *Ecology and Society*, vol. 9, no. 5.



## Il protagonismo dei cittadini per lo sviluppo dei territori: l'esperienza di Officina giovani aree interne

Giulia Valeria Sonzogno, Annalisa Spalazzi

*Le nuove generazioni rappresentano la chiave per lo sviluppo sostenibile del Paese e, nello specifico, possono invertire le attuali dinamiche di abbandono e declino economico nelle aree interne. Viene preso in esame Officina giovani aree interne, iniziativa dedicata al coinvolgimento strategico di questo segmento della popolazione nelle scelte di policy per le aree periferiche, un'innovazione delle politiche pubbliche per favorire il potenziale del dialogo sociale.*

### Introduzione

Il territorio italiano è caratterizzato da aree urbane, piccole e medie città che fungono da attrattori per la popolazione, e aree rurali e interne che, invece, a partire dal secondo dopoguerra vivono un progressivo spopolamento e invecchiamento della popolazione. In particolare, le aree identificate come "interne", secondo la classificazione della Strategia nazionale aree interne (Snai), equivalgono a circa il 60% del territorio italiano ovvero al 52% dei comuni, luoghi dove vive il 22% della popolazione (Act 2014). Si tratta di porzioni di territorio significativamente lontane dai centri di offerta dei servizi essenziali (istruzione, mobilità, sanità),<sup>1</sup> i quali continuano a rarefarsi, impattando sui diritti di cittadinanza. Nelle ultime decadi a migrare da questi territori verso le città è stato soprattutto il segmento più dinamico e prezioso, ovvero quello più giovane, rinforzando i meccanismi di periferizzazione (Carrosio 2019). L'assenza dei servizi rende le aree interne inospitali per i giovani che, in cerca di migliori opportunità formative, occupazionali e una migliore qualità della vita, si spostano verso le aree urbane (Artz 2003; Gibson and McKenzie 2012).

È affermato in letteratura (Corcoran *et al.* 2010) che il segmento più giovane della popolazione rappresenta l'elemento per eccellenza in grado di stimolare le dinamiche di sviluppo in particolare in queste aree.

Di conseguenza, individuare politiche e azioni dedicate alle nuove generazioni – secondo una logica di ricalibratura additiva di *welfare* (Carrosio 2019) – per creare condizioni e possibilità per restare e vivere in questi territori costituisce un elemento chiave per invertire

le attuali tendenze negative e favorire lo sviluppo (Corcoran *et al.* 2010; Stockdale 2006). Per farlo risulta indispensabile il ricorso ad approcci *place-based* (Barca *et al.* 2012), in grado di cogliere e rispecchiare nelle azioni i bisogni, ma soprattutto le aspirazioni dei cittadini più giovani.

L'esperienza di Officina giovani aree interne risponde a questa necessità, rappresentando una sperimentazione che adotta un approccio innovativo nel contesto delle politiche pubbliche. Si tratta di un'iniziativa di *policy* avviata dal Comitato tecnico per le aree interne (Ctai) con il supporto di Officine coesione, progetto promosso dall'Agenzia per la coesione territoriale nell'ambito del Pon Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, che sostiene il progetto Officina giovani aree interne insieme al partner driver *Gran Sasso Science Institute*. Un'azione voluta dal Comitato tecnico aree interne, organismo di *governance* centrale della Snai (che fa riferimento al Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri ed in quel momento coordinato da Francesco Monaco), che ha riconosciuto proprio nelle nuove generazioni un motore di trasformazione molto potente per invertire la rotta che spinge questi territori 'lontani' verso l'abbandono.

Il progetto è stato avviato nell'ambito di una più ampia operazione finalizzata a costruire le condizioni per un dialogo più maturo fra territori e istituzioni, anche attraverso il rafforzamento e l'*empowerment* delle comunità locali. In particolare, è risultato prioritario stimolare la capacità progettuale locale nel compiere scelte strategiche e condivise, rispondenti alle aspettative dei cittadini.

In questo senso, Officina giovani aree interne con il suo avvio nel dicembre 2020, ha avuto l'obiettivo di far crescere la capacità dei più giovani abitanti che vivono e operano in questi territori di mettere a fuoco i temi prioritari e di costituire una rete radicata localmente in grado di facilitare i processi di attuazione della Snai.

In questo articolo viene approfondito il processo, la metodologia adottata da Officina giovani aree interne e i risultati ottenuti nonché la struttura e l'evoluzione della rete di giovani che si è creata e le iniziative in atto. Le conclusioni restituiscono una valutazione dell'esperienza e, partendo dal capitale di esperienze e legami che si sono creati, delineano alcune lezioni apprese e possibili futuri sviluppi.

### Il dialogo sociale: un metodo per mettere i cittadini al centro della rinascita dei territori

Officina giovani aree interne ha cercato di mettere a sistema e strutturare la domanda di protagonismo delle nuove generazioni delle aree interne. Il lavoro ha previsto il coinvolgimento di associazioni, attivisti, operatori economici e dei servizi e ricercatori *under 40* che operano nelle aree interne anche al fine di definire insieme proposte di *policy* da suggerire ai *decision maker*. Il lavoro è stato quello di costruire, per la prima volta, un patrimonio di visioni, idee ed indicazioni con modalità partecipative nuove. Un punto di partenza da integrare, da declinare in relazione ai territori, alle realtà del contesto e a cui ci si rivolge.

Un percorso nuovo e che può essere definito audace, poiché iniziato durante la pandemia, che ha imposto la modalità di lavoro online. Una modalità che si è trasformata in opportunità, portando alla creazione di un'agile ed efficace comunità diffusa unita dal digitale, in grado di mantenere il radicamento a livello territoriale ma dando modo ai soggetti più attivi di incontrarsi, da nord a sud. Il digitale è diventato lo spazio di incontro attraverso cui attivare collaborazioni. L'Officina ha lavorato per creare un rapporto più utile e proficuo tra società civile e pubblica amministrazione, traducendo in strumenti e azioni specifiche le proposte dei giovani cittadini di questi territori: coloro di cui si sente meno la voce ma che rappresentano allo stesso tempo il futuro. Un futuro concreto e potenziale, come dimostra la recente ricerca dell'Associazione Riabitare l'Italia. Contrariamente alle aspettative, infatti, la maggioranza dei giovani che vivono

in questi territori vi vuole rimanere, o lo farebbe se vi fossero possibilità concrete e tempestive per farlo (Sonzogno *et al.* 2022; Riabitare l'Italia 2022).

Nello specifico gli obiettivi dell'Officina sono fin dal principio quelli di: i) creare e supportare una rete di giovani per favorire lo scambio di conoscenze, esperienze e nuovi legami di collaborazione oltre a sviluppare sui territori gruppi legittimati a monitorare l'avanzamento della Snai e a partecipare alla nuova programmazione 2021-2027; ii) definire in modo partecipato un documento di proposte di *policy* dedicate a questo segmento della popolazione; iii) assicurare maggiore coinvolgimento dei giovani nella definizione degli interventi; iv) favorire una maggiore partecipazione delle giovani generazioni ai nuovi programmi di spesa (Politica di Coesione e PNRR). Oltre a questi, per via del grande interesse stimolato dal progetto e dalle continue suggestioni e idee provenienti dai giovani, nell'ambito dell'Officina si stanno sviluppando ulteriori iniziative. Tutto ciò mantenendo un alto grado di apertura per favorire un ampio coinvolgimento e assicurare la natura partecipata e 'co-progettata' delle diverse fasi (es. call pubbliche, momenti di scambio e questionari), modalità che da sempre contraddistinguono l'Officina. A rispondere alla call pubblica per partecipare ai lavori aperta dopo l'evento di presentazione a dicembre 2020 sono stati oltre 400 soggetti (così suddivisi: circa la metà persone singole, 26% associazioni, 9% giovani amministratori e organi della funzione pubblica e per la restante parte cooperative, università e altre realtà). Circa il 60% delle realtà coinvolte vivono e/o lavorano nel Sud Italia, il 16%

nelle Isole, circa l'11% al Centro e la restante parte nelle regioni del Nord. Una geografia della partecipazione e dell'attivismo dei giovani differenziata sul territorio nazionale, che riflette in parte le diverse condizioni socio-economiche, che merita ulteriori approfondimenti e un'attenzione specifica delle politiche.

Proprio questa rete, al termine di un processo partecipativo, nell'estate del 2021 ha definito il documento "15 Proposte per il futuro delle aree interne";<sup>2</sup> in cui per ogni proposta sono delineate le problematiche identificate collettivamente e gli strumenti, tecnici e programmatici per attuarle. Un documento composto da quattro parti con proposte specifiche in relazione ai diversi ambiti di riferimento identificati dai giovani coinvolti ovvero: sviluppo sostenibile (nelle sue declinazioni di agricoltura e ambiente); arte, cultura e turismo; formazione, innovazione e imprenditoria; partecipazione pubblica e beni comuni. Mappare e riassegnare le terre abbandonate, facilitare l'accesso ai beni immobili per favorire la rigenerazione dei luoghi, fare formazione sul patrimonio ambientale e locale, incentivare le comunità energetiche, creare iniziative per l'accompagnamento e la formazione per lo sviluppo di idee, imprenditoria, innovazioni, competenze e professioni. E ancora, favorire servizi di prossimità, incentivare la cultura della partecipazione e assicurare momenti e spazi per il dialogo sociale e con la Pubblica Amministrazione.

Proposte da declinare sui territori e orientare in relazione a esigenze e visioni, ma che purtroppo ad oggi faticano ad essere adottate e supportate adeguatamente. Una progettazione condivisa che richiede

comunque strumenti imprescindibili per una migliore quantità e qualità dei servizi essenziali, tra cui le infrastrutture digitali, ma anche la disponibilità di abitazioni pronte ad accogliere chi vuole restare, tornare o andare a vivere nelle aree interne.

Il documento è stato elaborato a partire da un documento *driver*, redatto dalla Rete Rifai e discusso con altri giovani che lavorano nelle aree interne della Sardegna, Sicilia ed Emilia-Romagna (Chiocciola la casa del nomade, Osservatorio civico Snai Val Simeto e Sardarch). Al *driver* sono state aggiunte le priorità espresse dai 400 partecipanti nel questionario di adesione. Poi, nelle giornate di lavoro, si sono alternate la partecipazione di tecnici ed esperti a momenti di *networking*.

Il documento rappresenta oggi un capitale condiviso, uno strumento utile alla programmazione per mettere i giovani al centro dello sviluppo di questi territori.

Le proposte sono però solo l'output primario del progetto che è stata anche una scuola di educazione civica. Dal processo è nato molto di più: si è creato un patrimonio di relazioni, di idee e di progetti da mettere a terra. Un patrimonio fatto di voglia di cambiare la condizione attuale di farlo insieme, scambiandosi soluzioni, pratiche e dosi di coraggio.

### L'attivazione territoriale per la messa a terra delle proposte per il futuro delle aree interne

Dopo una prima fase di attivazione e di creazione di una comunità di giovani a livello nazionale, uniti da una visione condivisa sul futuro delle aree interne e marginali del paese, il progetto ha iniziato a radicarsi nei territori, creando all'interno del gruppo stesso una *governance* multilivello capace di avere impatto nei luoghi, focalizzandosi sulle azioni di maggior rilievo per il contesto considerato.

Un *team* tecnico-operativo volontario, formato da giovani donne, coordina il progetto nazionale e le azioni territoriali, supportato da 70 volontari e volontarie da tutta Italia, che lavorano sulle diverse aree di sviluppo dell'iniziativa: gestione della comunicazione, supporto progettuale e gestione dei gruppi territoriali-regionali. Infine, a livello regionale, sono stati attivati dei "referenti territoriali" che hanno come obiettivi: fungere da attivatori e attivatrici di gruppi locali regionali, mappare le realtà giovanili del proprio territorio, facilitare e animare rapporti formali con le istituzioni



Fig. 1. Workshop in presenza in occasione di Habitat Appennino a Pennabilli, settembre 2022 (foto di Annalisa Spalazzi).



locali/regionali partecipando alla Snai, far conoscere il progetto di Officina giovani agli enti locali e regionali e mettere a terra le proposte di policy co-progettate come gruppo nazionale.

L'intenzione è continuare a sviluppare il progetto sui diversi livelli, per collegare le azioni territoriali, le politiche regionali e la visione nazionale come rete. Dai primi confronti, nazionali e per macroaree territoriali (Nord, Centro, Sud e Isole) è emerso fortemente il bisogno di conoscere le altre realtà attive nelle proprie aree e ampliare il gruppo regionale con coloro che sono interessati a confrontarsi su temi che abitare questi territori comporta. Il progetto si sta trasformando in un processo continuativo di partecipazione e cittadinanza attiva, rendendo Officina giovani il luogo di scambio e supporto politico per le azioni territoriali.

In Abruzzo, il gruppo locale ha organizzato la prima assemblea pubblica a Gagliano Aterno ad inizio estate con tutti gli interessati a partecipare alle iniziative dell'Officina sul territorio. Hanno preso parte oltre sessanta persone, dando avvio a un dialogo territoriale attivo tra i giovani abitanti del territorio. In Campania, il gruppo locale sta lavorando in sinergia con la III Commissione speciale sulle aree interne, creata in seno al Consiglio regionale dell'ente territoriale, con l'obiettivo di dare voce ai giovani nelle decisioni politiche regionali in materia.

Un dialogo politico che mette insieme le realtà locali in grado di stimolare anche collaborazioni tra giovani in diverse aree. Un esempio è rappresentato dall'assemblea pubblica che si è tenuta a Pennabilli, dal titolo "Habitat Appennino", in cui si sono riunite venti realtà provenienti da 5 regioni e i cui percorsi si sono incrociati nella rete grazie ad Officina giovani aree interne. Officina giovani è diventata un laboratorio e luogo di incontro, in cui si crea la consapevolezza di condividere obiettivi comuni, facilitando di conseguenza la cooperazione territoriale.

Dal digitale ci si è spostati nei territori, con l'obiettivo di mantenere il dialogo, lo scambio e la co-progettazione attivi su più livelli, nella consapevolezza che le politiche territoriali richiedono diversi livelli di intervento integrati e comunicanti tra loro per essere efficaci ed avere impatto positivo e generativo nelle aree di riferimento.

## Conclusioni

Per creare le condizioni per riabitare e vivere le aree interne è indispensabile raccogliere

la richiesta di un nuovo protagonismo che proviene dai giovani. Una volontà che parte dalle pratiche di territorio e da iniziative diffuse che rappresentano spesso la migliore promessa per il futuro del Paese e in particolare di questi territori. Spazi ad oggi abbandonati dalla politica che negli ultimi anni esprimono il loro disagio attraverso un voto di protesta (Rodríguez-Pose 2018), che chiedono ora delle risposte concrete.

Se da un lato non sembra esserci una seria volontà di mettere le nuove generazioni al centro del rilancio del Paese, dall'altro sui territori, sia in quelli urbani che in quelli delle aree interne, come dimostra l'esperienza di Officina giovani, la voglia dei giovani di incidere sul proprio futuro è quantificabile e qualificabile. Ma soprattutto, nel paese con il tasso di disoccupazione giovanile tra i più alti d'Europa (Eurostat 2021), questa voglia si sta trasformando in iniziative organizzate e operative che partono 'dal basso', pronte a lavorare insieme in rete per un futuro più giusto e sostenibile.

Un progetto come Officina giovani può rappresentare uno strumento di dialogo sociale al fine di rendere i giovani più partecipi nella sfera politica, dandogli voce e peso nei processi decisionali. A circa due anni dal suo avvio, il progetto è in trasformazione per diventare un supporto strutturale ai territori e ai giovani che li abitano, per favorire il dialogo tra questi e con le istituzioni e rafforzare le singole iniziative territoriali. Tuttavia, per trasformarsi in impatto, le proposte politiche raccolte con il processo descritto devono essere parte integrante dell'agenda politica a livello nazionale e regionale, offrire spazi di ascolto e fare in modo che i giovani più attivi, come rappresentanti e animatori dei propri territori, possano prendere parte al dialogo politico e contribuire allo sviluppo delle aree interne.

Promuovere questo nuovo protagonismo è interesse delle istituzioni democratiche ma richiede (ed implica) un salto di qualità: un impianto operativo delle politiche pubbliche più moderno ed efficace.

I giovani sono anche quelli che rompono per loro natura la dicotomia tra urbano e rurale. Possono supportare la politica nell'affrontare le più urgenti sfide contemporanee, le questioni sociali e le disuguaglianze che condizionano il futuro di tutti i cittadini e territori. Per questo il dialogo e il coinvolgimento strategico dei cittadini deve diventare strutturale e continuativo, deve essere radicato nei territori e nelle istituzioni, nelle politiche e nella politica. ■

## Note

1 La Snai ha classificato i comuni italiani in funzione della presenza di servizi essenziali (i.e., sanità, istruzione, mobilità) e ne sono derivate 6 categorie (Act 2014). In primo luogo, sono stati individuati i comuni che fungono da centri di offerta di servizi (A) o gruppi di comuni circostanti (B) in grado di garantire: i) diverse tipologie di offerta formativa secondaria; ii) almeno un ospedale di emergenza; iii) una stazione ferroviaria. In secondo luogo, i restanti comuni sono stati classificati in quattro categorie in funzione della distanza in minuti dai centri di offerta di servizi sovramenzionati (ovvero A e B): aree cintura entro i 20 minuti (C); aree intermedie tra i 20 e i 40 minuti (D); aree periferiche (tra 40 e 75 minuti) e ultra-periferiche distanti oltre 75 minuti (E). Quindi, questa classificazione identifica come "aree interne", quei comuni definiti come intermedii (D), periferici (E) e ultra-periferici (F).

2 [https://www.officinecoesione.it/wp-content/uploads/2022/02/OGAI\\_15-proposte-per-il-futuro-delle-aree-interne.pdf.pdf](https://www.officinecoesione.it/wp-content/uploads/2022/02/OGAI_15-proposte-per-il-futuro-delle-aree-interne.pdf.pdf)

## Riferimenti

Act-Agenzia per la coesione territoriale (2014), *Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Documento tecnico collegato alla bozza di Accordo di partenariato trasmessa alla CE il 9 dicembre 2013.

Artz G. (2003), "Rural area brain drain: Is it a reality?", *Choices*, vol. 4, p. 11-15.

Barca F., McCann P., Rodríguez-Pose A. (2012), "The Case for Regional Development Intervention: Place-Based Versus Place-Neutral Approaches", *Journal of Regional Science*, vol. 52(1), p. 134-152

Carrosio G. (2019), *I margini al centro: l'Italia delle aree interne tra fragilità e innovazione*, Donzelli editore, Roma.

Corcoran J., Faggian A., McCann P. (2010), "Human capital in remote and rural Australia: the role of graduate migration", *Growth and Change*, vol. 41(2), p. 192-220.

Gibson J., McKenzie D. (2012), "The economic consequences of 'brain drain' of the best and brightest: microeconomic evidence from five countries", *Econ J*, vol. 122(560), p. 339-375.

Riabitare l'Italia (2022), *Giovani Dentro. Uno sguardo alle prospettive e ai bisogni dei giovani delle aree interne*, a cura di F. Barbera, D. Boichicchio, D. Cersosimo, G. Cutello, S. Leone, Riabitare l'Italia, Roma.

Rodríguez-Pose A. (2018), "The revenge of the places that don't matter (and what to do about it)", *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, vol. 11(1), p. 189-209.

Sonzogno G. V., Urso G., Faggian A. (2022), "Migration propensity of peripheral youth: insights from Italy", *Regional Studies, Regional Science*, vol. 9:1, p. 709-726.

Stockdale A. (2006), "Migration: Prerequisite for rural economic regeneration?", *Journal of Rural Studies*, vol. 22(3), p. 354-366.



# Biennale Spazio Pubblico 2023

## SPAZIO PUBBLICO E PROSSIMITÀ

ROMA | 25-26-27 MAGGIO 2023  
DIP. ARCHITETTURA ROMA TRE | EX- MATTATOIO

### Promotori

Roma Capitale  
Inu - Istituto nazionale di urbanistica  
Inu Sezione Lazio  
Cnappc - Consiglio nazionale architetti, pianificatori,  
paesaggisti e conservatori  
DA - Dipartimento di Architettura/Università Roma Tre  
Oar - Ordine architetti, pianificatori, paesaggisti e  
conservatori di Roma  
Aiapp - Associazione italiana di architettura del paesaggio  
InArch - Istituto nazionale di Architettura  
AssoBiSP - Associazione Biennale Spazio Pubblico

### Partner internazionali

UN-Habitat - United Nations Human Settlements Programme  
CAE/ACE - Consiglio degli Architetti d'Europa

### In collaborazione con

Aiit - Associazione italiana per l'ingegneria del traffico e  
dei trasporti  
RI-MEDIARE - Laboratorio progettuale

### Media partner

Urbanistica Informazioni  
Giornale dell'Architettura

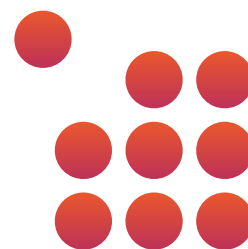
Gli ultimi anni sono stati contrassegnati da fenomeni mondiali che hanno imposto una riflessione sulla qualità e sostenibilità degli insediamenti umani: la pandemia da Covid, la progressione del riscaldamento globale, le profonde trasformazioni nella composizione sociale delle città dovute a fenomeni migratori di crescente intensità, hanno generato ricerche e sperimentazioni di nuovi modelli insediativi tra cui 'la città dei 15 minuti'. L'efficacia comunicativa di questo titolo ha favorito la diffusione di un nuovo paradigma urbano che tuttavia non può riassumere tutta la complessità espressa da differenti sistemi insediativi più o meno compatti e dalle diverse normative e culture di pianificazione.

Nella VI edizione della Biennale svolta nel 2021 fu affrontato il tema della concentrazione locale dei servizi essenziali in un workshop chiamato "Prove di prossimità." In questa VII edizione si intende approfondire il tema documentando con la viva voce dei protagonisti le più significative ricerche e sperimentazioni realizzate in tema di servizi di prossimità. Dal confronto tra le diverse esperienze si potrà determinare un orientamento comune che sia tuttavia capace di comprendere e valorizzare le differenze.

Questa edizione della Biennale vede la partecipazione della città di Roma (Roma Capitale) in una doppia veste: sia come ospite di un importante evento internazionale di cui è per la prima volta anche promotore, sia come soggetto attivo nelle politiche di prossimità in quanto 'la città dei 15 minuti' è parte integrante del programma del Sindaco. Sul piano internazionale al partenariato tradizionale di UN-Habitat si è aggiunto ACE/CAE (Consiglio degli Architetti d'Europa). Il programma prevede tre giornate di dialogo sulle città e sui territori visti in un'ottica interdisciplinare per poter cogliere la complessità delle dimensioni fisiche, ambientali, relazionali del paradigma urbano della prossimità il quale, per quanto nuovo nella descrizione spazio-temporale è in continuità con i principi fondativi del *new urbanism*.

La prima giornata sarà dedicata al confronto tra 15 città di diversi continenti tra le quali 6 città europee. Nella seconda giornata i lavori di approfondimento dei diversi temi vedranno la partecipazione di altre città, enti pubblici, enti privati, aziende, associazioni professionali e comunità di cittadini con lo scopo di attivare percorsi di cooperazione e coprogettazione. Le sessioni tematiche riguardano le diverse declinazioni funzionali dei servizi di prossimità: economia, cultura, scuola, verde e tempo libero, cura e salute, mobilità, lavoro, aspetti strumentali come la mappatura, l'applicazione dei principi di prossimità nei territori meno densi. A conferma del carattere interdisciplinare i coordinatori delle sessioni tematiche sono in preferenza designati nell'ambito di tre categorie: amministratori pubblici, enti privati/aziende/associazioni, università/esperti. Nella terza giornata ci sarà un focus su Roma, la presentazione dell'osservatorio sulla prossimità a cura di Carlos Moreno della Sorbona di Parigi e la presentazione della Carta di RI-MEDIARE a cura dell'omonimo laboratorio progettuale.

Durante le tre giornate sarà possibile visitare la mostra curata dal Dipartimento di Architettura di Roma Tre. A conclusione dell'evento gli esiti delle tre giornate saranno riassunti in un sintetico documento programmatico.



## Misurare l'accessibilità di prossimità. Uno strumento per progettare la mobilità attiva

Paola Pucci, Giovanni Lanza, Luigi Carboni

Il dibattito e le esperienze condotte in diverse città per traguardare il modello della *X minute city* pongono sfide rilevanti sia rispetto alla capacità di questo modello di indirizzare politiche inclusive, capaci cioè di migliorare le condizioni della mobilità attiva e garantire l'accesso a un insieme diversificato di servizi e opportunità essenziali per ogni cittadino, sia rispetto agli strumenti per indirizzare le politiche urbane verso tale modello.

Questo modello, sperimentato in numerose città del mondo,<sup>1</sup> si fonda sulla priorità accordata alla accessibilità di prossimità a servizi e beni essenziali per la vita quotidiana, pianificando un'equa distribuzione delle opportunità urbane e favorendo la possibilità di raggiungerle attraverso la mobilità attiva (pedonale e ciclabile), in combinazione con opzioni integrate di mobilità alternative all'auto privata (trasporto pubblico, micro-mobilità, opzioni di mobilità condivisa, *urban delivery*). L'approccio della *X minute city* riorienta quindi la pianificazione della mobilità non tanto verso l'obiettivo tradizionale di migliorare l'efficienza e la capacità dei sistemi di trasporto, quanto verso l'aumento della disponibilità di servizi, attività e contatti sociali in prossimità per limitare gli spostamenti non scelti e migliorarne qualità e sostenibilità (Levine *et al.* 2019).

L'attuazione di questo modello ha sino ad ora privilegiato i contesti urbani densi, complessivamente caratterizzati da una buona offerta di servizi di prossimità, trasporto pubblico e di opzioni di micro-mobilità e mobilità condivisa, seppur con forti disomogeneità fra aree centrali e periferiche. Per questa ragione, le politiche *X minute city* sono solitamente finalizzate a limitare le disuguaglianze in essere tra diverse aree urbane, concependo le città come sistemi di quartieri a misura di pedone e di ciclista in cui progettare e fornire

un'offerta di servizi locali, spazi pubblici e aperti di alta qualità. Questo non significa tuttavia immaginare le città come sistemi di quartieri isolati e autosufficienti, poiché le medesime politiche incentivano l'accesso a trasporti pubblici efficienti per collegare le persone ai posti di lavoro e alle opportunità di scala urbana e territoriale che non sarebbe conveniente offrire a livello di quartiere.

Le esperienze avviate hanno peraltro concorso a formalizzare il modello della *X minute city* anche all'interno di documenti quali *Urban Mobility Next 9. 15 min city: Human-centered planning in Action* promosso da EIT Urban Mobility (2022). In tale documento, sviluppato dal confronto con le politiche avviate in 5 città europee (Amsterdam, Monaco, Madrid, Milano e Ghent), viene proposta una *road map* per l'implementazione della *X minute*

*city* (Fig. 1) in cui una condizione essenziale riguarda la 'misurazione' dell'accessibilità a servizi essenziali, attraverso la mobilità attiva, come condizione per costruire politiche per garantire accessibilità di prossimità.

In effetti, la metrica con cui si misura la prossimità, che accompagna la maggior parte di queste esperienze, viene definita perlopiù in base al tempo di spostamento: 15 minuti della *ville du quart d'heure* a Parigi, 20 minuti degli *inclusive, vibrant, healthy neighborhoods* di Melbourne (State Government of Victoria 2017) e Portland (City of Portland 2012). Tuttavia, la diversità dei contesti impone di prestare attenzione a come misurare l'accessibilità di prossimità, come definire la soglia minima di accessibilità per garantire inclusione sociale e partecipazione; quali servizi e opportunità dovrebbero essere equamente



Fig. 1. City Roadmap della città di 15 minuti (fonte: UITUM Next 9, 2022)

distribuiti e offerti in prossimità per soddisfare le diverse esigenze di differenti gruppi sociali, evitando di riprodurre le disuguaglianze esistenti. Inoltre, il modello della *X minute city* richiede che si ragioni su come le modalità di trasporto attive possano concretamente diventare un'opzione vantaggiosa per consentire a tutti i cittadini, compresi i più vulnerabili o con limitazioni alla mobilità personale (es. disabili, anziani, bambini) di soddisfare le loro esigenze di prossimità, tra cui lavoro, shopping, salute e cultura (O'Sullivan 2020)

Con la finalità di offrire uno strumento per misurare le condizioni che garantiscono accessibilità di prossimità, l'articolo propone un indice denominato IAPI (*Inclusive Accessibility by Proximity Index*) che misura l'accessibilità garantita attraverso la mobilità ciclo-pedonale ai servizi essenziali a scala urbana e di quartiere. Rispetto alla diffusione di strumenti per misurare l'accessibilità, IAPI rappresenta uno strumento utile per: i) valutare l'accessibilità

attraverso la mobilità attiva, superando un limite degli strumenti di valutazione che considerano primariamente gli spostamenti in auto o con il trasporto pubblico (Silva et al. 2017); ii) far luce sull'impatto della qualità effettiva e percepita dei percorsi e degli spazi pubblici sull'accessibilità di prossimità per pedoni, persone a mobilità ridotta e ciclisti, superando così approcci di calcolo basati solamente su dati oggettivi e altamente aggregati (es: *walkability index* in Frank et al. 2010); iii) individuare ambiti in cui è debole l'accessibilità e scarsa l'offerta di servizi essenziali come target prioritari per interventi di miglioramento. L'articolo presenta i risultati della sperimentazione empirica dell'indice di accessibilità di prossimità (IAPI) in Bologna, dove grazie a una piattaforma digitale e a questionari per l'interazione con gli abitanti, l'indice ha restituito anche le dimensioni percettive legate alle qualità dei percorsi e la rilevanza dei servizi ritenuti essenziali da garantire in prossimità.

### Misurare l'accessibilità di prossimità: IAPI

L'accessibilità di prossimità restituisce "un modo di pensare la accessibilità a scala locale" (Handy 2020), con la finalità da un lato di assicurare un livello di accessibilità sufficiente (*basic accessibility*) a servizi urbani, come soglia minima che consenta a ogni persona di prendere parte a diverse attività (*activity participation* in Martens 2017; Lucas 2012, 2016); dall'altro di garantire qualità agli spazi pubblici a supporto della mobilità attiva.

In questa prospettiva, il concetto di accessibilità di prossimità misura la possibilità di fruire delle attività che si presume siano necessarie per prevenire l'esclusione sociale delle persone, assumendo che le stesse possano variare in base ai contesti e alle persone.

Una soglia sufficiente di accesso ai servizi non è quindi un dato 'a priori', ma una costruzione che necessariamente si basa sia sulla definizione di quali attività siano essenziali,

CATEGORIA	INDICATORE DI RETE	OBIETTIVO
Performances tecniche dei percorsi	1.1 Vocazione pedonale	Indica se la strada (arco) incoraggia esplicitamente il transito dei pedoni (es: strada pedonale)
	1.2 Vocazione ciclabile	Indica se la strada (arco) incoraggia esplicitamente il transito delle biciclette (es: presenza di piste ciclabili)
	1.3 Larghezza dei marciapiedi	Indica l'impatto della larghezza dei marciapiedi della strada (arco) sulla camminabilità
	1.4 Presenza di ostacoli	Indica la presenza di ostacoli o barriere lungo la strada (arco) che possono incidere su camminabilità e ciclabilità
	1.5 Qualità della pavimentazione	Indica la qualità e levigatezza della pavimentazione di una strada (arco) che impattano su camminabilità e ciclabilità
	1.6 Pendenza	Indica la presenza di pendenze (%) lungo una strada (arco) che possono limitare la camminabilità e ciclabilità
	1.7 Mancanza di illuminazione	Indica l'assenza di illuminazione lungo una strada (arco) che può incidere sulla qualità e sicurezza del percorso
Impatto del traffico veicolare	2.1 Interazione con il traffico veicolare	Indica il livello di stress lungo la strada (arco) per i tre profili dovuto alla prossimità a strade ad alta congestione
	2.2 Regolazione della velocità	Indica strade (archi) in cui siano previste velocità ridotte (es: zone 30) che possono favorire camminabilità e ciclabilità
	2.3 Numero di corsie	Indica approssimativamente la difficoltà ad attraversare strade (archi) a più corsie (min. 4)

CATEGORIA	INDICATORE RELAZIONALE	OBIETTIVO
Senso di sicurezza	3.1 Densità di popolazione	Indica il livello di densità abitativa associato a Maggiore senso di sicurezza e opportunità relazionali
	3.2 Spazi pubblici poco mantenuti	Indica la presenza di spazi percepiti come scarsamente mantenuti che sfavoriscono la sosta, la camminabilità e la ciclabilità
	3.3 Presenza di hotspot sociali	Indica la presenza di spazi percepiti positivamente (es: luoghi di aggregazione) o negativamente (aree considerate pericolose) che impattano la vivibilità dell'area
Disegno e diversità dello spazio costruito	4.1 Densità di arredo urbano	Indica la densità di attrezzature che accrescono la vivibilità degli spazi pubblici
	4.2 Usi del suolo predominanti	Indica la presenza di usi del suolo che favoriscono (es: aree residenziali, commerciali) o sfavoriscono (es: aree industriali) la camminabilità e la ciclabilità
	4.3 Densità di attività commerciali a piano strada	Indica la densità di attività a piano strada in grado di conferire vitalità e accrescere la camminabilità dell'area

Tabb. 1-2. Indicatori "di rete" e "relazionali" considerati (fonte: elaborazione degli autori).



sia su quale debba considerarsi un livello sufficiente di accesso alle stesse per garantire partecipazione alla vita sociale rispetto ai bisogni di diverse popolazioni.

L'accessibilità di prossimità, come misura dell'accesso a servizi essenziali, comporta, quindi, la definizione di una metrica in base alla quale calcolare il livello di fruibilità dei servizi e anche la loro rilevanza rispetto ai bisogni delle popolazioni.

Sono ormai numerosi gli indici prodotti per misurare l'accessibilità alla scala locale: da indicatori relativi alla dimensione puramente temporale o di distanza fisica, a indici più complessi che misurano i livelli di accessibilità locale come misura di connettività come nel caso di *Atos-Access to opportunities and services* (Transport for London 2020) o dell'*Accessibility analysis* del Piano strategico di Portland (City of Portland 2012), per citare solo due tra gli strumenti istituzionali sperimentati per indirizzare politiche urbane.

Tuttavia, se l'accessibilità di prossimità misura l'accessibilità pedonale e ciclabile a un *basket* di servizi essenziali, due condizioni diventano importanti per garantire una misura capace di orientare le politiche pubbliche: da un lato, una dettagliata caratterizzazione del grafo della rete pedonale e ciclabile tale da restituire la qualità prestazionale e ambientale di ogni tratto della rete; dall'altro, una rosa di servizi che rappresenti il paniere essenziale di opportunità necessarie e da garantire a scala locale per le quali calcolare l'accessibilità.

Per affrontare le due condizioni sopra menzionate, è stato costruito un indice di accessibilità di prossimità come contributo all'interno della ricerca *EXTRA-Experimenting with City Streets to Transform Urban Mobility*.<sup>2</sup>

EXTRA ha la finalità di studiare e sperimentare con le città coinvolte (Bologna, Milano, Monaco, Amsterdam, Londra e Gent) le condizioni per raggiungere un modello di *post car city* (Coppola, Pucci e Pirlo 2023), considerando tre tipi di interventi e la loro complementarietà: i) interventi temporanei di urbanistica tattica finalizzati a trasformare gli spazi della strada in favore dei pedoni attraverso modifiche minute che, inserite in un quadro strategico, possano accompagnare cambiamenti più ampi; ii) il ruolo della micro-mobilità urbana e della mobilità condivisa nel supportare la mobilità attiva e il trasporto pubblico negli spostamenti quotidiani e iii) la proposta di indici per misurare l'accessibilità di prossimità.

L'indice qui proposto e definito IAPI, riveste tre finalità principali.

In primo luogo, l'indice – utilizzabile in diversi contesti e a diverse scale (dal quartiere alla

città) – è uno strumento per valutare e classificare quantitativamente i livelli di accessibilità pedonale e ciclabile rispetto a un paniere di servizi di quartiere, considerando le qualità dei percorsi e degli spazi in relazione a come sono esperiti da diversi profili di mobilità. In secondo luogo, l'indice può orientare politiche urbane, grazie alla capacità di rilevare e mappare le aree svantaggiate di un quartiere in termini di accesso a servizi, ma anche in riferimento alla qualità dei percorsi ciclabili e pedonali. In terzo luogo, IAPI può essere impiegato nella costruzione di scenari per la valutazione di politiche, simulando *ex-ante* i potenziali impatti sull'accessibilità locale di interventi sulla rete della ciclo-pedonalità (ad esempio, pedonalizzazioni, chiusure temporanee di tratti stradali, miglioramenti nelle connessioni ciclo-pedonali) e di localizzazione di servizi di quartiere.

L'indice considera tre profili di mobilità ciclo-pedonale rappresentativi di domande e

bisogni differenti: pedoni, ciclisti, e persone a mobilità ridotta, rispetto ai quali è stato caratterizzato il grafo della rete dei percorsi ciclo-pedonali.

A partire dal grafo della rete stradale disponibile in *OpenStreetMap* (OSM), attraverso l'integrazione con dati aperti raccolti da archivi pubblici sono state individuate caratteristiche, qualità intrinseche e prestazioni tecniche di ogni arco stradale con cui costruire un set di indicatori "di rete" (Tab. 1). Altri indicatori, definiti "relazionali" (Tab. 2), sono stati altresì introdotti per descrivere le caratteristiche oggettive e percepite degli spazi pubblici e del costruito e il loro ruolo nel supportare le pratiche di mobilità attiva e di interazione sociale. Gli indicatori di rete sono mappati su ogni arco del grafo stradale; gli indicatori relazionali sono mappati su una griglia regolare composta da areali esagonali che viene sovrapposta al grafo stesso. Entrambi sono essenziali per definire la base

INDICATORE DI RETE	PEDONI	CICLISTI	PERSONE A MOBILITÀ RIDOTTA
1.1	1,4	/	1,4
1.2	/	1,4	/
1.3	0,75 se <1,8m	/	0,3 se <1,8
1.4	0,75	0,75	0,3
1.5	0,75	0,5	0,5
1.6	0,75 se >10%	0,5 se >10%	0,5 se < 5%; 0,3 se < 10%; 0 altri
1.7	0,5	0,5	0,5
2.1	0,75	0,75	0,75
2.2	1,2	1,2	1,2
2.3	0,75	0,5	0,5

INDICATORE RELAZIONALE	PEDONI	CICLISTI	PERSONE A MOBILITÀ RIDOTTA
3.1	1,2 se alta 0,75 se bassa	/	1,2 se alta 0,75 se bassa
3.2	0,5	0,5	0,5
3.3	1,2 se percepiti positivamente 0,75 se percepiti negativamente**	1,2 se percepiti positivamente 0,75 se percepiti negativamente	1,2 se percepiti positivamente 0,75 se percepiti negativamente
4.1	1,2 se alta 0,75 se bassa	1,2 se alta 0,75 se bassa	1,2 se alta 0,75 se bassa
4.2	1,2 se favoriscono 0,75 se sfavoriscono	1,2 se favoriscono 0,75 se sfavoriscono	1,2 se favoriscono 0,75 se sfavoriscono
4.3	1,2 se alta 0,75 se bassa	1,2 se alta 0,75 se bassa	1,2 se alta 0,75 se bassa

\* rispetto alla media della città di riferimento

\*\* indicatori costruiti sulla base di questionari somministrati agli abitanti

\*\*\* uso del suolo che favorisce (sfavorisce) la pedonalità/ciclabilità: aree residenziali, commerciali, terziarie, ricreative, (aree industriali, spazi abbandonati)

Tabb. 3-4. Coefficienti degli Indicatori "di rete" e degli Indicatori "relazionali" (fonte: elaborazione degli autori).

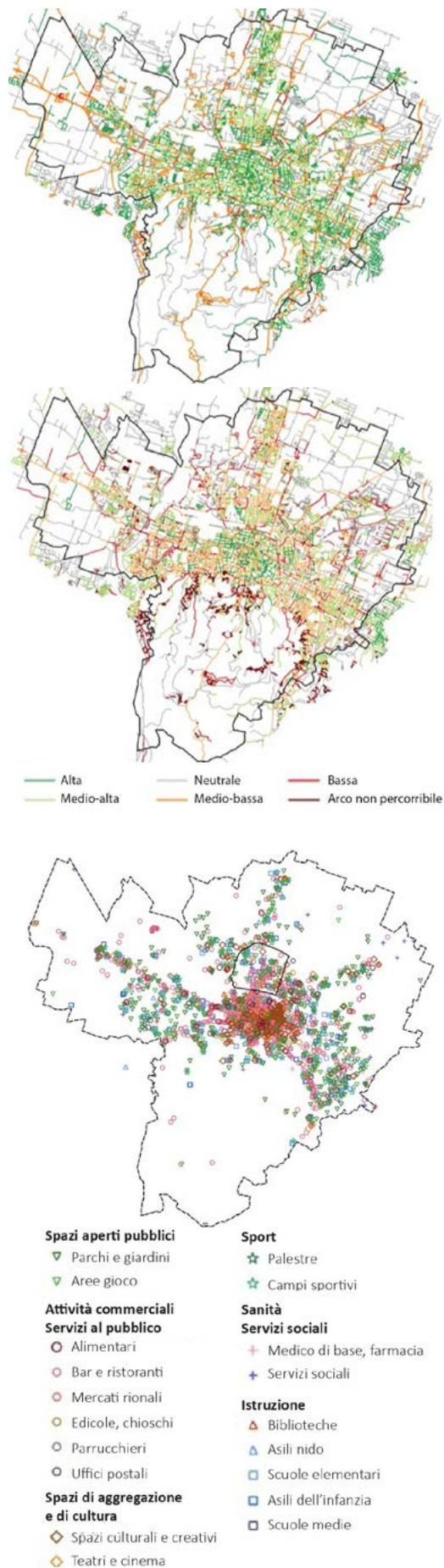


Fig. 2-4. Caratterizzazione del grafo per restituire la qualità della rete dei percorsi pedonali rispetto a pedoni (1) e persone a mobilità ridotta (2) e mappatura dei servizi di quartiere (3) a Bologna (fonte: elaborazione degli autori).

digitale di simulazione dell'accessibilità. Gli indicatori presenti nelle due categorie sono stati selezionati attraverso una ricognizione della letteratura di settore per la loro rilevanza nell'influenzare positivamente o negativamente la mobilità attiva e, come si vedrà in seguito, testati attraverso processi partecipativi per rendere la misurazione quanto più sensibile al contesto di analisi. In tal modo, IAPI supera i limiti delle misurazioni dell'accessibilità in base ai grafi di rete standard, poiché tiene conto, con un alto livello di dettaglio, dei fattori legati alle diverse condizioni prestazionali, morfologiche e di qualità della rete stradale che influiscono sull'accessibilità dei diversi profili considerati, come anche la percezione delle condizioni abilitanti la ciclo-pedonalità.

L'Indice è stato costruito attraverso tre steps analitici. Lo step 1 riguarda la mappatura delle due categorie di indicatori sul grafo stradale (indicatori di rete) e sulla griglia esagonale (indicatori relazionali). I dati utilizzati per la costruzione degli indicatori relativi al network stradale, agli attributi degli spazi pubblici e alla localizzazione dei servizi essenziali sono desunti prevalentemente da OSM, archivi pubblici di open data e attraverso questionari con cui raccogliere le percezioni degli abitanti per la costruzione degli indicatori 3.2 e 3.3 (Tab. 2).

In questo primo step vengono mappati gli attributi necessari alla costruzione degli indicatori di rete, utilizzati per caratterizzare ogni percorso stradale presente nell'area di studio in base alla tipologia di indicatori che insistono su ogni arco. La caratterizzazione è svolta attribuendo inizialmente ad ogni indicatore di rete specifici coefficienti calibrati empiricamente (Tab. 3) che esprimono un costo (in presenza di condizioni sfavorevoli alla camminabilità e ciclabilità) o un beneficio (in presenza di condizioni favorevoli) di entità variabile in base alle capacità e possibilità dei tre profili di utenti.<sup>3</sup> Successivamente, i coefficienti dei diversi indicatori che insistono sul medesimo arco vengono mediati per ottenere un singolo valore da moltiplicare alla velocità media definita per ognuno dei tre profili di utenti considerati.<sup>4</sup> Il risultato è l'attribuzione di velocità differenti ad ogni singolo arco della rete, con conseguenti aumenti o riduzioni del valore medio in base alle caratteristiche funzionali dei diversi segmenti della rete stradale.

Il risultato del primo step è una mappa dei livelli di camminabilità e ciclabilità della rete stradale (Figg. 2-3) restituiti a grana fine, con un dettaglio tale da poter essere utilizzata

per valutare gli effetti anche di micro-interventi di pedonalizzazione, o miglioramento della ciclabilità.

Lo step 2 prevede la mappatura georeferenziata dei servizi di quartiere considerati essenziali per la vita quotidiana (Fig. 4). La selezione viene effettuata tenendo conto della disponibilità oraria e settimanale, nonché delle prestazioni del servizio (definite dalla frequenza del servizio nel caso, ad esempio, del trasporto pubblico). In questo step è stata rilevante la fase di interlocuzione con gli abitanti per identificare sia il paniere dei servizi ritenuti essenziali e le eventuali carenze e per raccogliere informazioni sulla qualità percepita dei percorsi ciclo-pedonali con cui calibrare il grafo della rete.

Lo step 3 misura i livelli di accessibilità al paniere dei servizi, mediante isocrone basate su diverse soglie temporali (5, 10, 15 minuti), considerando una velocità che varia rispetto alla qualità e caratteristiche di ogni percorso per i tre profili di utenti (come spiegato nello step 1). Più nel dettaglio, condizioni della rete che favoriscono la mobilità attiva porteranno ad un aumento dell'estensione delle isocrone, segnalando migliore accessibilità di prossimità, e viceversa.

Le isocrone vengono campionate nella griglia esagonale su cui sono stati precedentemente mappati gli indicatori relazionali. A seconda della posizione del singolo esagono rispetto alle tre soglie delle isocrone, sono attribuiti specifici valori che descrivono il livello di accessibilità (più alto se nell'area dei 5 minuti e via via più basso all'aumentare delle soglie). Ogni esagono contiene così l'informazione sul livello di accessibilità e sulle condizioni degli spazi aperti e costruiti che favoriscono o meno la mobilità attiva, come descritto dagli indicatori relazionali. L'impatto di queste condizioni è quantificato in modo analogo a quando effettuato nel primo step, ossia definendo specifici coefficienti (Tab. 4) che vengono questa volta moltiplicati per il valore di accessibilità calcolato precedentemente per ogni esagono, ottenendo il valore finale dello IAPI per ogni singolo servizio.

Infine, è possibile calcolare l'indice sintetico IAPI come somma dei livelli di accessibilità per tutti o per una selezione dei servizi considerati nel paniere (Figg. 5 e 6).

### Sperimentazione di IAPI a Bologna

Bologna ha rappresentato un banco di sperimentazione di IAPI particolarmente promettente perché, a seguito della pandemia Covid-19, l'Amministrazione della città ha dato avvio a una strategia su scala urbana



per migliorare la mobilità attiva attraverso la riprogettazione, sia tattica che permanente, degli spazi pubblici e dei percorsi di quartiere. Le prime sperimentazioni tattiche hanno avuto avvio nel quartiere della Bolognina, area in forte trasformazione sociale, caratterizzata da notevoli differenze nella qualità degli spazi pubblici, e si sono concentrate sull'implementazione di un esperimento temporaneo di pedonalizzazione in prossimità di un istituto scolastico (via Procaccini). Grazie al successo dell'iniziativa, interventi simili saranno realizzati in altre aree della città nel prossimo futuro. Il caso di Bologna è quindi rilevante per gli obiettivi di questo lavoro, in quanto ha permesso di testare l'applicabilità e la validità della valutazione dell'accessibilità consentita dallo IAPI e, in prospettiva, di fornire indicazioni sugli attuali livelli di pedonalità, ciclabilità e accessibilità a scala cittadina, a supporto delle attività di trasformazione che la città sta attualmente conducendo. L'esperienza di Bologna ha permesso in primo luogo di operationalizzare lo strumento in termini di raccolta sistematica delle informazioni necessarie alla costruzione e mappatura degli indicatori, utilizzando unicamente dati aperti provenienti da OSM e dalle banche dati messe a disposizione dal comune di Bologna e dalla Regione Emilia-Romagna. I dati in formato aperto permettono di costruire la maggior parte degli indicatori, con l'eccezione di quelli che riguardano direttamente la percezione degli spazi in termini di piacevolezza e sicurezza da parte degli utenti.

Per questo, la sperimentazione su Bologna ha previsto l'utilizzo di due questionari somministrati online. Il primo è stato limitato al quartiere della Bolognina e distribuito attraverso una piattaforma digitale di partecipazione pubblica, denominata *Commonplace*. Sulla base degli esiti della prima sperimentazione è stata quindi avviata una seconda campagna con un questionario online diffuso attraverso diversi canali di comunicazione ed esteso a tutta la città. I questionari proposti hanno tre principali obiettivi. Il primo, come descritto, è di raccogliere informazioni sulle qualità e caratteristiche percepite di spazi e percorsi dei quartieri da parte del pubblico così da includerle nello IAPI. Il secondo obiettivo riguarda la selezione degli indicatori e la definizione del loro impatto, espresso dai coefficienti utilizzati nel processo di calcolo. Grazie alle domande poste nei questionari è possibile ricalibrare il peso degli indicatori e dei coefficienti, in base a quanto indicato dal campione e dai diversi profili di utenti. Infine, il terzo obiettivo riguarda la pesatura dei servizi che compongono il paniere. Attraverso le domande poste nel questionario è stato possibile valutare quali servizi siano ritenuti più importanti da raggiungere tramite la mobilità attiva nella propria quotidianità, attribuendo ad essi maggiore peso nell'analisi e nei risultati dello IAPI. Tutte le informazioni relative ai punti precedenti possono essere ottenute solo attraverso un processo di partecipazione pubblica. Per questo motivo l'utilizzo dei questionari, soprattutto se riproposto su

scale più ampie e con una maggiore penetrazione, permette di costruire uno strumento che sia più sensibile al contesto.

### Conclusioni: IAPI e le politiche urbane

La sperimentazione a Bologna ha permesso di testare l'efficacia dello strumento sia da un punto di vista tecnico, sia rispetto alla sua utilizzabilità a supporto di politiche urbane. In particolare, IAPI ha mostrato una buona efficacia nel:

- misurare l'accessibilità a servizi ritenuti essenziali a partire dalle condizioni che favoriscono/sfavoriscono la pedonalità, la ciclabilità e le interazioni sociali a scala di quartiere, effettuando l'analisi anche grazie all'interrogazione delle persone che abitano e vivono quegli spazi;
  - individuare le aree svantaggiate di un quartiere in termini di accesso ai servizi di base;
  - valutare l'impatto di interventi puntuali di scala locale di ridisegno e rifunzionalizzazione dello spazio pubblico, come nel caso dell'intervento di urbanistica tattica di via Procaccini (Fig. 7);
  - guidare la selezione di spazi pubblici, percorsi e aree su cui promuovere interventi di riqualificazione e miglioramento delle condizioni di pedonalità, ciclabilità a supporto delle progettualità del comune di Bologna (Progetto Impronta verde).
- Grazie alla facilità di calcolo, alla trasferibilità dell'approccio connessa all'uso di dati ampiamente reperibili, e alle opportunità

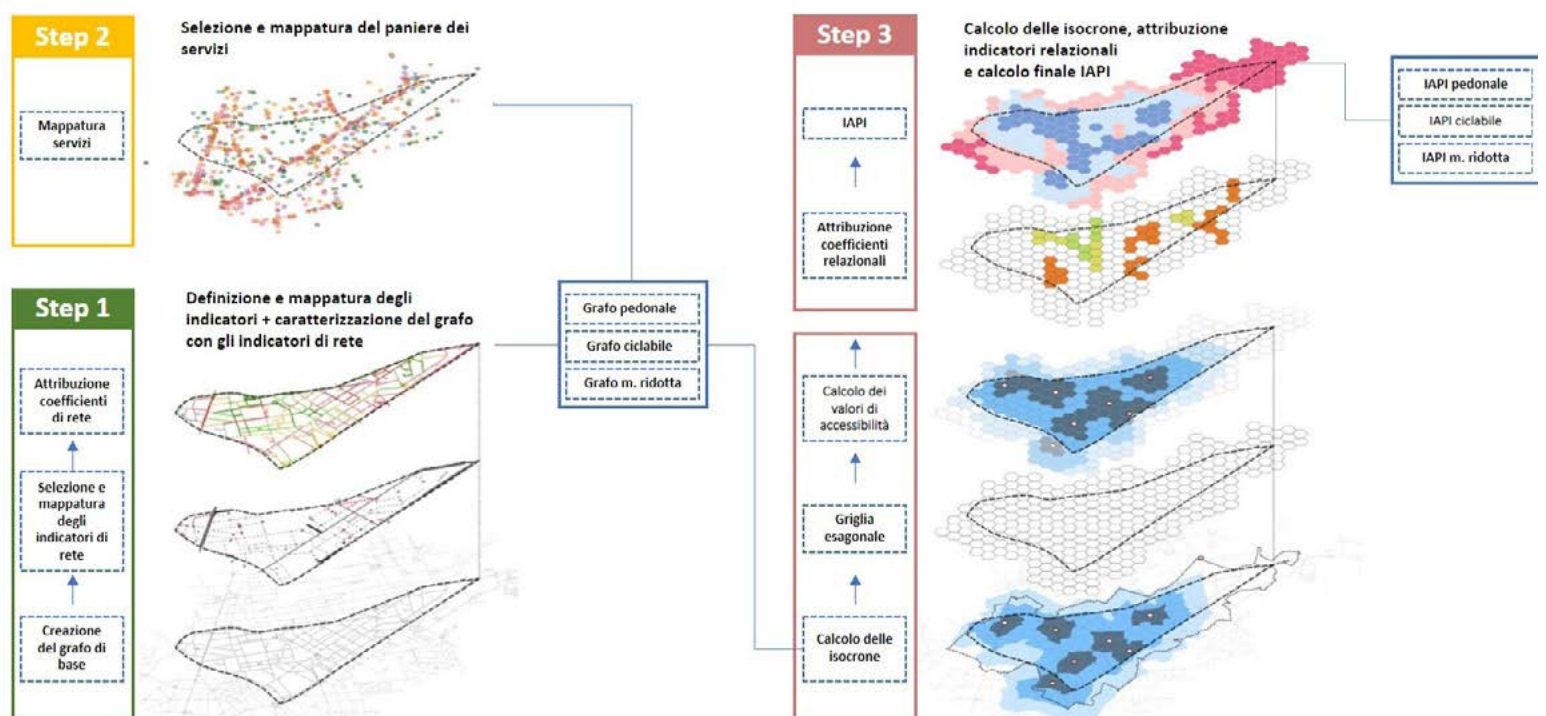


Fig. 5. Schema sintetico degli steps analitici per il calcolo di IAPI (fonte: elaborazione degli autori).



di aggiornamento degli indicatori e dei coefficienti sulla base delle specifiche richieste degli attori coinvolti nei processi di trasformazione urbana, IAPI può contribuire alla costruzione di politiche multi-settore e a diverse scale. Oltre ad orientare interventi puntuali per il miglioramento dell'accessibilità e della qualità della camminabilità e ciclabilità, lo strumento può contribuire allo sviluppo di piani e progetti strategici a scala di città (es: piani della mobilità pedonale; piani della ciclabilità; Pums). Inoltre, può supportare il dibattito interno ed esterno all'amministrazione attraverso le visualizzazioni dei risultati e la costruzione di scenari per simulare ex-ante i potenziali impatti sull'accessibilità locale di interventi sulla rete della ciclo-pedonalità (ad esempio, pedonalizzazioni, chiusure temporanee di tratti stradali, miglioramenti nelle connessioni ciclo-pedonali) e per la localizzazione di servizi di quartiere. ■

## Note

1 Ne sono un esempio i quartieri da 20 minuti di Portland, Melbourne e, più recentemente, le città

da 45 minuti con città da 20 minuti di Singapore. Queste misure sono inserite all'interno di piani strategici a scala regionale e sono supportate da quadri analitici volti a valutare la distribuzione dei servizi essenziali e la qualità della rete ciclabile e pedonale come prerequisito per ampliare le opportunità di accesso ad attività e servizi essenziali e capacitanti. Altri esempi possono essere trovati nel concetto di *La ville du quart d'heure* proposto dal sindaco di Parigi nel dicembre 2019 e ispirato al *chrono urbanism* di Moreno (2016, 2020) e Moreno *et al.* (2021) che si concentra su quattro pilastri (densità, diversità, prossimità e digitalizzazione) e sul loro ruolo nel promuovere una città più accessibile e inclusiva.

2 <https://www.ex-tra-project.eu>

3 I valori dei coefficienti variano all'interno del seguente intervallo: 0 (non percorribile), 0,3 (condizione altamente negativa), 0,5 (condizione negativa), 0,75 (condizione leggermente negativa), 1 (neutro), 1,2 (condizione leggermente positiva), 1,4 (condizione positiva), 1,6 (condizione altamente positiva).

4 3 km/h per i pedoni, 2 km/h per le persone a mobilità ridotta, e 10 km/h per i ciclisti. I valori di velocità sono leggermente più bassi rispetto a quanto riportato da studi analoghi (vedi, ad esempio, EIT Urban Mobility 2022) per simulare il tempo d'attesa ai semafori in ambienti ad alta densità di intersezioni.

## Riferimenti

City of Portland (2012), *The Portland Plan* [<https://www.portlandonline.com/portlandplan/index.cfm?c=56527>].

Coppola P.L., Pucci P., Pirlo G. (a cura di) (2023), *Mobilità & Città: verso una post-car city*, Ottavo Rapporto Urban@it sulle città, Il Mulino, Bologna.

EIT Urban Mobility (2022), *±15-Minute City: Human-centred planning in action. Mobility for more liveable urban spaces*, TUM, November 2022 [[https://www.eiturbanmobility.eu/wp-content/uploads/2022/11/EIT-UrbanMobilityNext9\\_15-min-City\\_144dpi.pdf](https://www.eiturbanmobility.eu/wp-content/uploads/2022/11/EIT-UrbanMobilityNext9_15-min-City_144dpi.pdf)].

Frank L.D., Sallis J.F., Saelens B.E., Leary L., Cain K. *et al.* (2010), "The development of a walkability index: application to the Neighborhood Quality of Life Study", *British Journal of Sports Medicine*, no. 44, p. 924-933.

Handy S. (2020), "Is accessibility an idea whose time has finally come?", *Transportation Research Part D*, no. 83. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2020.102319>

Levine J., Grengs J., Merlin L.A. (2019), *From mobility to accessibility: Transforming urban transportation and land-use planning*, Cornell University Press, Ithaca, New York.

Lucas K. (2012), "Transport and social exclusion: Where are we now?", *Transport Policy*, no. 20, p. 105-113. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2012.01.013>

Lucas K., van Wee B., Maat K. (2016), "A method to evaluate equitable accessibility: combining ethical theories and accessibility-based approaches", *Transportation*, vol. 43, no. 3, p. 473-490. <https://doi.org/10.1007/s11116-015-9585-2>

Martens K. (2017), *Transport Justice: Designing Fair Transportation Systems*, Routledge, New York - London.

Moreno C. (2016), *La Ville du Quart D'heure: Pour un Nouveau Chrono-Urbanisme* [<https://www.la-tribune.fr/regions/smart-cities/la-tribune-de-carlos-moreno/la-ville-du-quart-d-heure-pour-un-nouveau-chrono-urbanisme-604358.html>].

Moreno C. (2020), *Droit de cité*, Humensis, Paris.

Moreno C., Allam Z., Chabaud D., Gall C., Pratlong F. (2021), "Introducing the 15-Minute City: Sustainability, Resilience and Place Identity in Future Post-Pandemic Cities", *Smart Cities*, no. 4, p. 93-111. <https://doi.org/10.3390/smartcities4010006>

O'Sullivan F. (2020), "Paris Mayor: It's Time for a 15-Minute City", *CityLab* [<https://www.citylab.com/environment/2020/02/paris-election-nahidalgo-city-planning-walks-stores-parks/606325/>].

Silva C., Bertolini L., Brömmelstroet M., Milakis D., Papa E. (2017), "Accessibility instruments in planning practice: Bridging the implementation gap", *Transport Policy*, no. 53, p. 135-145.

State Government of Victoria (2017), *Melbourne Plan* [<https://www.planmelbourne.vic.gov.au/>].

Transport for London (2020), *Assessing Public transport accessibility level in London (PTAL)* [<http://content.tfl.gov.uk/connectivity-assessment-guide.pdf>].

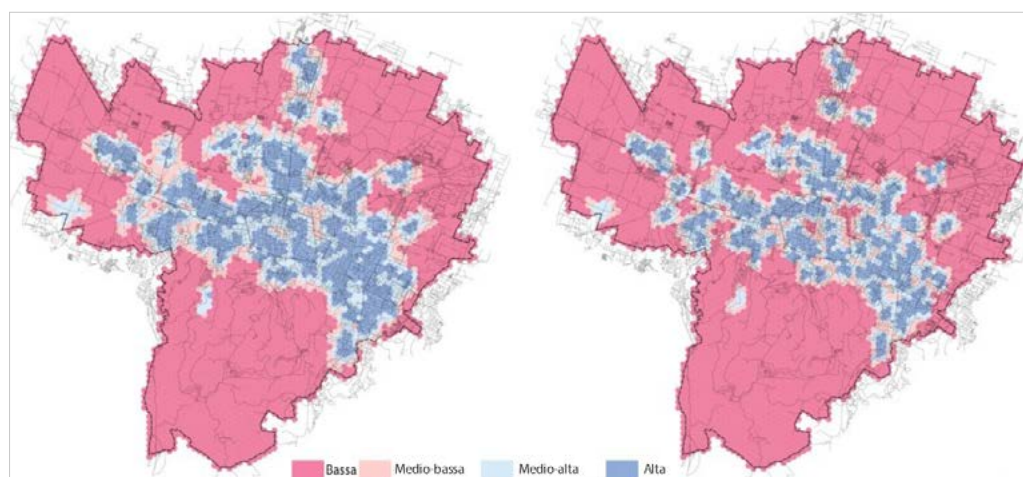


Fig. 6. Accessibilità alle scuole primarie e secondarie di primo grado di Bologna calcolato con IAPI per pedoni (a sinistra) e persone a mobilità ridotta (a destra) (fonte: elaborazione degli autori).

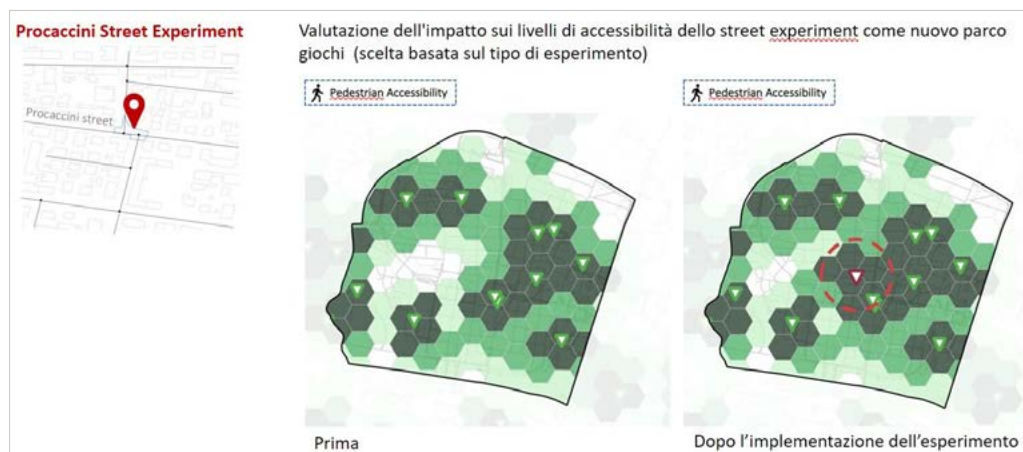


Fig. 7. IAPI per misurare l'impatto dello street experiment di via Procaccini (fonte: elaborazione degli autori).

16  
sett  
2022

Convegno INU Giovani - *modalità ibrida*  
a cura del gruppo "Ricerca e formazione" INU Giovani

Aula Libera, Dipartimento di Architettura-Università di Roma Tre  
Largo Giovanni Battista Marzi, 10 - 00153 Roma

# BE PLANNERS

sguardi e progetti sulle città

- 9.30 **REGISTRAZIONE DEI PARTECIPANTI**
- 10.00 **SALUTI**  
*Francesco Domenico Moccia*, Segretario generale INU  
*Giovanni Longobardi*, Direttore Dipartimento di Architettura Roma Tre  
*Luana Di Lodovico*, Responsabile nazionale INU Giovani
- 10.30 **RICERCA E PROFESSIONE: QUALI PROSPETTIVE?**  
*introduce*  
*Romina D'Ascanio*, INU Lazio  
  
*Chiara Ravagnan*, Dipartimento PDTA Sapienza, Università di Roma  
*Federico Sorgi*, LAP Architettura
- 11.15 **PREMIAZIONE**
- 11.45 **TAVOLA ROTONDA**  
*coordinano*  
*Antonio Bocca*, Responsabile scientifico Be Planners-INU Abruzzo e Molise  
*Antonia Arena*, Responsabile scientifico Be Planners-INU Campania  
  
*partecipano*  
*Vincitori e menzionati call for contributions Be Planners*
- 12.45 **DIBATTITO**
- 13.15 **CONCLUSIONI**  
*Francesco Domenico Moccia*, Segretario generale INU  
*Domenico Cecchini*, Presidente INU Lazio

Di prossima uscita:  
**Urbanistica Informazioni**  
307 special issue

urbanistica  
**INFORMAZIONI**

## Responsabili scientifici

Antonio Bocca,  
Antonia Arena,  
Luana Di Lodovico

## Comitato Scientifico

Elisa Avellini,  
Romina D'Ascanio,  
Tiziano Innocenzi,  
Giovanni Ottaviano,  
Antonio José Salvador,  
Gabriella Tamassia

## Patrocini

Università

Dd'A-Dipartimento di Architettura,  
Università degli Studi "G. d'Annunzio"  
Chieti-Pescara

DiArc-Dipartimento di Architettura,  
Università degli Studi di Napoli  
"Federico II"

Dipartimento di Ingegneria civile,  
edile-architettura, ambientale,  
Università degli Studi dell'Aquila

Dipartimento di Architettura,  
Università Roma Tre

Dipartimento PDTA Pianificazione,  
Design, Tecnologia dell'Architettura,  
Università "Sapienza" di Roma

Dipartimento di Bioscienze e  
Territorio, Università del Molise

DASTU-Dipartimento di Architettura  
e Studi Urbani, Politecnico di Milano

## Associazioni

DAP-Dipartimento Architettura e  
Paesaggio, Archeoclub d'Italia  
Biennale Spazio Pubblico

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

INU Giovani  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

Per info e per seguire il convegno da remoto contattare:  
[beplanners.inugiovani@gmail.com](mailto:beplanners.inugiovani@gmail.com)



con il patrocinio di



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](http://www.inucongressorur2022.com)

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica



### Il progetto preliminare di Piano territoriale della Città metropolitana di Torino

Irene Mortari

Il 22 dicembre la Città metropolitana di Torino ha adottato il Progetto preliminare di Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm), uno dei nuovi strumenti introdotti dal legislatore nazionale nel 2014, in occasione dell'istituzione delle città metropolitane. Il Ptgm, una volta approvato nella sua forma definitiva andrà a sostituire il vigente Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptc2, 2011), assumendo a tutti gli effetti anche la funzione di coordinamento ai sensi del comma 2 dell'articolo 20 del Dlgs 267/2000.

Sebbene lo Statuto dell'ente preveda che il piano possa essere formato ed aggiornato anche per Zone omogenee (articolo 8), si è scelto di prediligere un impianto generale unitario, demandando alle successive fasi di attuazione la possibilità di procedere attraverso approfondimenti di sub ambito, anche mediante il ricorso a strumenti già previsti dalla vigente legge urbanistica piemontese: le Zone omogenee, e loro sub-abiti, sono individuate come luoghi preferenziali per sperimentare forme di pianificazione territoriale e strategica di livello sovralocale, per sviluppare progetti strategici, nonché per la specificazione ed attuazione del Ptgm subordinatamente alla formazione di Piani territoriali operativi ai sensi della Lr 56/77.

Il Ptgm sarà dunque lo strumento che guiderà nei prossimi anni l'azione di governo del territorio della Città metropolitana di Torino, assumendo la sostenibilità, declinata nei suoi tre pilastri – società, economia, ambiente – come principio cardine, operando attraverso azioni plurisettoriale ed integrate, per arrivare ad una sempre maggiore resilienza del territorio e delle sue comunità rispetto alle negatività di origine naturale ed antropica e per abilitare il complesso sistema metropolitano ad essere maggiormente

attraente sia per chi in esso vive, sia per nuovi investimenti qualificati e qualificanti. La tutela dell'ambiente naturale e della salute, lo sviluppo economico diffuso e di qualità, l'equità sociale, la valorizzazione del paesaggio, la conservazione ed incremento delle risorse che offrono servizi ecosistemici indispensabili per la vita, sono obiettivi che devono trovare una sintesi equilibrata e soddisfacente per tutti; il Ptgm dunque, impostato a partire dalla positiva esperienza maturata in oltre 10 anni di attuazione del Ptc2, si declina in 5 sistemi funzionali,

4 macro obiettivi, 8 strategie principali e 51 articoli normativi.

MGOAL1. Il rafforzamento della resilienza è perseguito mediante una serie di azioni multisettoriali e sinergiche, che vanno dall'attenta e rigorosa guida alla pianificazione delle trasformazioni del suolo, alla mitigazione e gestione del rischio di dissesto idrogeologico, al recupero degli ambiti naturali degradati o a rischio di degrado, favorendo la riqualificazione funzionale ed ambientale e salvaguardando le aree ad elevato valore naturalistico non già tutelate.

METROGOAL	
MGOAL1	Resilienza del sistema territoriale metropolitano e delle sue comunità rispetto agli impatti negativi derivanti da fenomeni naturali ed antropici
MGOAL2	Sviluppo sostenibile diffuso e di qualità della città metropolitana nel suo complesso, anche considerate le molteplici vocazioni locali
MGOAL3	Migliore livello di competitività del territorio metropolitano ed attrazione di investimenti qualificati e qualificanti
MGOAL4	Efficacia e tempestività dell'azione di governo del territorio metropolitano
MACRO STRATEGIE	
MSTRA1	Sostenibilità sociale, ambientale ed economica come condizione per la pianificazione, progettazione e realizzazione delle trasformazioni territoriali urbane, infrastrutturali ed ambientali
MSTRA2	Attenzione all'adattamento ai Cc in tutte le azioni di pianificazione territoriale ed urbanistica e di progettazione delle trasformazioni del territorio
MSTRA3	Salvaguardia del capitale naturale e della biodiversità dalle pressioni antropiche
MSTRA4	Incremento quali-quantitativo delle risorse ambientali e paesaggistiche e della capacità del territorio di fornire servizi ecosistemici
MSTRA5	Riequilibrio del rapporto pianura-montagna - Città metropolitana multi polare
MSTRA6	Contesto attrattivo per cittadini ed imprese
MSTRA7	Pianificazione integrata metropolitana
MSTRA8	Informatizzazione e digitalizzazione degli strumenti urbanistici e sistemi di supporto alla decisione

Tab. 1. Piano territoriale generale metropolitano-Progetto preliminare, Metrogoal e Macro strategie del Ptgm (fonte: Città metropolitana di Torino 2022).

Il Ptgm è attento alle conseguenze del cambiamento climatico che nell'ultimo decennio si sono manifestate in maniera sempre più evidente. Anche a partire dall'esperienza maturata nell'ambito della progettazione europea (Interreg Alcotra ARTACLIM, Horizon Europe DISTENDER), introduce misure di mitigazione e di adattamento, riconoscendo nell'Infrastruttura verde e blu il substrato ambientale innervante la Città metropolitana di Torino composta da una varietà di ecosistemi definiti dalle diverse condizioni climatiche e altimetriche del territorio: i boschi alpini e collinari, i suoli di pianura che risalgono fino alle valli, la rete delle acque fluviali e lacuali. Questi nodi e corridoi definiscono una rete di flussi che connettono l'intera CmTo e diventano elemento centrale nel contrasto e nell'adattamento al cambiamento climatico e nella salvaguardia della qualità dei molteplici e differenti paesaggi metropolitani, penetrando anche nell'urbanizzato, ove diventano occasione di qualificazione dell'ambiente costruito (giardini ed aree verdi, corridoi di ventilazione, ...). In continuità con l'Agenda 20230 e con la carta di Bologna, il Ptgm fa proprio l'obiettivo di arrivare al 2023 con una dotazione di verde pari a 45 mq/abitante, attraverso il sostegno alla forestazione urbana e al riequipaggiamento arboreo e arbustivo.

La tutela ed il ripristino della biodiversità rientrano tra le azioni prioritarie del piano. A partire da un'esigenza espressa fortemente dai territori, la Città metropolitana ha dato l'avvio alla costruzione di un nuovo strumento a sostegno del miglioramento della qualità ambientale e degli ecosistemi degradati: il Catalogo degli interventi di riqualificazione e compensazione ambientale (Circa), che affianca il Ptgm nella sua attuazione, comprende una raccolta di aree in continuo aggiornamento ed un inventario di tipologie di intervento. Il Catalogo disegna un quadro d'insieme delle fragilità del territorio, prescindendo dai confini comunali, per garantire, in una prospettiva di suo sviluppo, la programmazione ed il coordinamento degli interventi e dunque una maggiore efficacia anche nel rispondere al cambiamento climatico.

Le aree del Catalogo Circa e quelle appartenenti all'Infrastruttura verde e blu, sono indicate dal piano quali luoghi da prendere in considerazione in via prioritaria ogni qual volta si renda necessario, nell'ambito di procedimenti di autorizzazione o di valutazione ambientale ed urbanistica, prevedere compensazioni ambientali.

In un territorio interessato per oltre il 16,5% da dissesti per dinamica fluviale, per l'11% da dinamiche di versante e per quasi il 10% da valanghe, la prevenzione e il contrasto al dissesto idrogeologico si confermano tra i temi più urgenti ed importanti per la Città metropolitana che si pone come punto di riferimento per le amministrazioni locali, da una parte offrendo un sempre aggiornato quadro generale del dissesto – costruito integrando gli studi di dettaglio presentati dai comuni in sede formazione dei Prg e adeguamento al Piano di assetto idrogeologico (Pai) con i risultati conseguenti ai lavori di mitigazione del rischio realizzati in ambito metropolitano, dall'altra rivestendo il ruolo di promotrice e di supporto, in coordinamento con la Regione Piemonte, nella soluzione di incongruenze o contrasti nell'individuazione dei dissesti in aree di confine tra comuni.

Il Ptgm prevede inoltre che ogni intervento di trasformazione d'uso del territorio che comporti una riduzione della permeabilità dei suoli ed un aumento della velocità di corrivazione delle acque meteoriche debba prevedere azioni correttive, a livello comunale e/o intercomunale, volte a mitigarne gli effetti: *de-sealing*, invarianza e attenuazione idraulica, diventano azioni imprescindibili da attuare al fine di incrementare l'estensione delle superfici permeabili, interrompendo la continuità delle superfici esterne pavimentate ed agendo sul dimensionamento della rete di drenaggio.

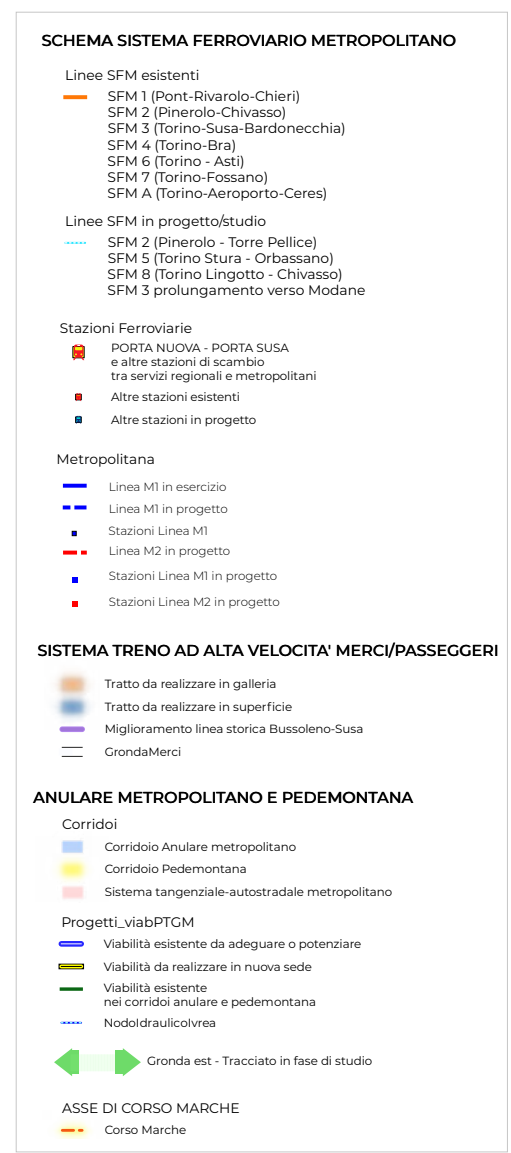
MGOAL2. Il modello di sviluppo che la CmTo sta costruendo e intende portare avanti sostiene politiche proattive allo scorretto ed eccessivo uso del territorio.

Ove si riconosce il diritto di accesso alle risorse naturali da parte della comunità umana e di responsabilità nei confronti delle generazioni future, allora è necessario sostenere il rafforzamento della consapevolezza di chi oggi opera sul territorio, nell'utilizzo delle risorse stesse. Il Ptgm guida le scelte di trasformazione del territorio verso soluzioni sostenibili, per conservare e migliorare la qualità dell'ambiente e valorizzare, tutelare e migliorare le componenti ed al contempo rispondere alle esigenze di sviluppo economico e di equità sociale.

Afferma e sostiene il principio generale del prioritario ricorso al riuso delle aree e degli edifici dismessi o sottoutilizzati e degli ambiti compromessi non recuperabili alle condizioni naturali di origine (in CmTo sono ad oggi presenti 5,8 milioni di mq di aree produttive dismesse), la riqualificazione urbana e territoriale, la mobilità sostenibile.

La *trend* di decrescita della popolazione continua a caratterizzare fortemente l'intera Città metropolitana, così come si conferma il consumo di suoli liberi: in ambito piemontese la CmTo si colloca al secondo posto per consumo assoluto di suolo e al primo posto per consumo annuo (rispettivamente -8,5% del proprio territorio e -172 ettari).<sup>1</sup>

Il contenimento del consumo dei suoli, soprattutto se di pregio agronomico o naturalistico, è confermato come obiettivo prioritario nell'ambito della ricerca di un giusto equilibrio tra le esigenze di sviluppo economico e quelle di tutela delle risorse naturali e del paesaggio. Il Ptgm, in continuità con il Ptc2 – che nell'ultimo decennio ha contribuito a meglio regolare e contenere il consumo di suolo – adotta un metodo qualitativo nel guidare i Prg alla salvaguardia dei suoli liberi e del paesaggio, piuttosto che declinare per categorie di comuni la soglia quantitativa fissata all'articolo 31 del Piano territoriale regionale del 2011 (massimo 3%





della superficie urbanizzata esistente per ogni quinquennio).

In coerenza con il principio di responsabilità e consapevolezza delle scelte, i Prg sono tenuti ad individuare le "aree libere" (ambiti sostanzialmente privi di edificazione, da preservare) e le "aree dense" (luoghi urbanizzati ed infrastrutturati, deputati alla nuova edificazione, ove necessario a soddisfare esigenze manifeste e pregresse). Le "aree di transizione" e le "aree libere in contesto urbanizzato" sono invece i luoghi ove operare in via preferenziale per interventi, ad esempio, di riordino, completamento funzionale, miglioramento dei fronti urbani, creazione di corridoi ecologici in abito urbano, attenuazione delle isole di calore.

MGOAL3. Se alle città metropolitane è stato assegnato il ruolo di divenire motori di sviluppo per il Paese, il miglioramento dell'accessibilità ai servizi, anche da parte di chi risiede nei territori più marginali e montani, è fondamentale garantire una soddisfacente

qualità della vita e per rendere il territorio più competitivo ed attrattivo nei confronti di potenziali investitori.

Il Ptgm verifica la gerarchia dei centri urbani, facendo emergere i poli di maggiore attrattività, ma anche i contesti caratterizzati da particolare fragilità in termini di grave carenza/assenza di servizi primari (sportelli bancari, uffici postali, di farmacie, esercizi commerciali di vicinato), e ponendolo questi ultimi all'attenzione anche del Piano strategico metropolitano affinché siano adottate le necessarie misure di sostegno e ripresa. Lo schema strutturale della mobilità veicolare è incardinato sul Sistema autostradale, sull'Anulare metropolitana – sistema tangenziale esterno all'ambito urbanizzato più denso di pianura – sulla Pedemontana metropolitana quale asse drenante dei flussi discendenti dalle valli montane e di distribuzione ovest-est in direzione delle Province di Cuneo e Vercelli, e sull'asse di collegamento tra Oriente ed Occidente - corridoio

Lisbona-Kiev (Trans European Network-Transport TEN-T).

Per sostenere lo sviluppo ed il riequilibrio del territorio metropolitano, arrivando a colmare la divergenza tra zone di montagna, collina e pianura e per il superamento delle marginalità sociali, economiche e territoriali, il Ptgm individua un complesso programma di interventi che comprendente oltre 220 progetti di adeguamenti, messa in sicurezza, potenziamento e realizzazione di nuova viabilità di interesse strategico.

Coerentemente con il Piano strategico metropolitano, il Ptgm fissa quale criterio guida per il sistema insediativo produttivo, il rafforzamento di cluster di imprese ad alto valore aggiunto, forti e qualificati il territorio e la società, individuando i luoghi vocati all'innovazione e al trasferimento tecnologico, alla creazione di reti ed all'accoglimento di nuove imprese: per la realizzazione di nuove aree produttive, il Piano individua 57 Ambiti produttivi di interesse metropolitano

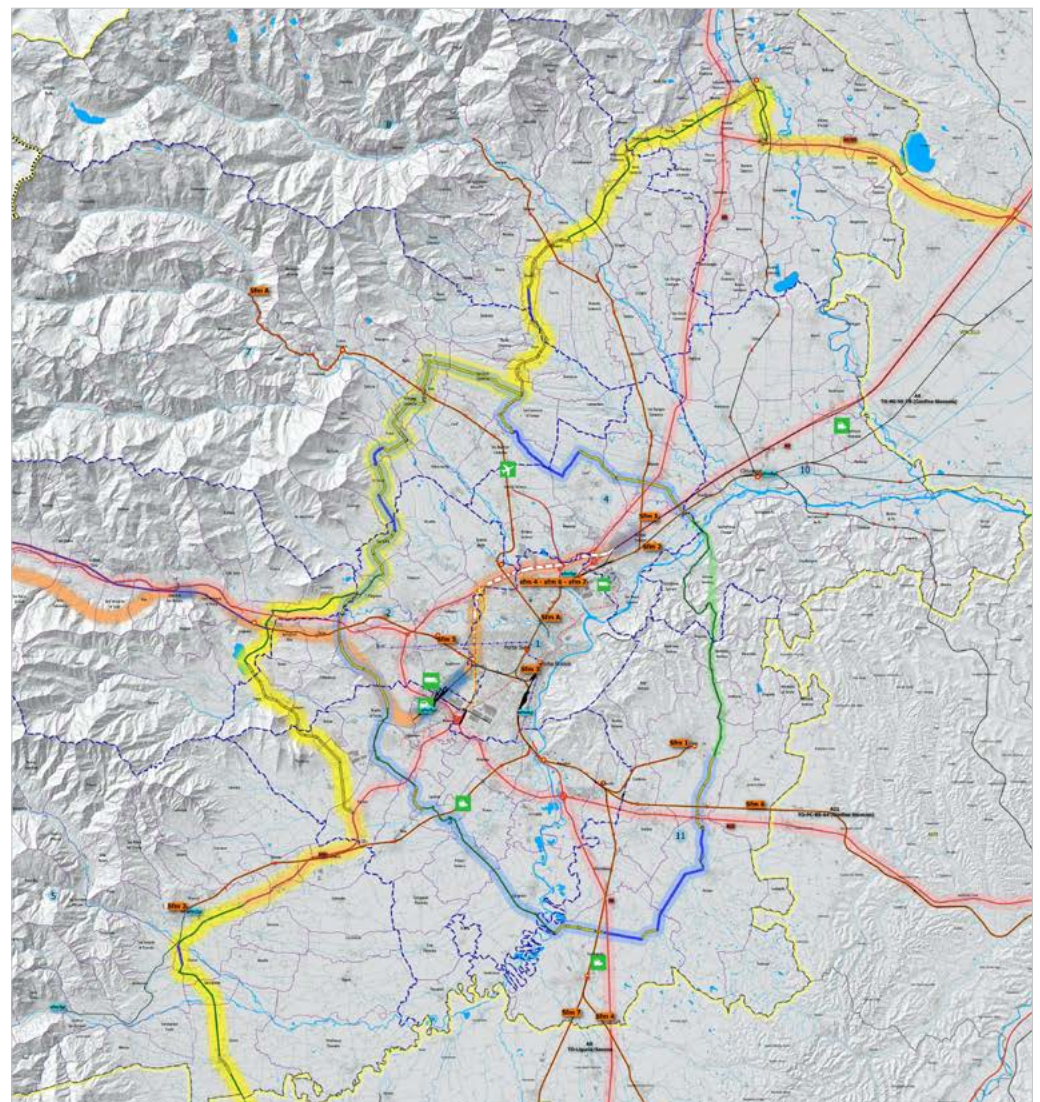
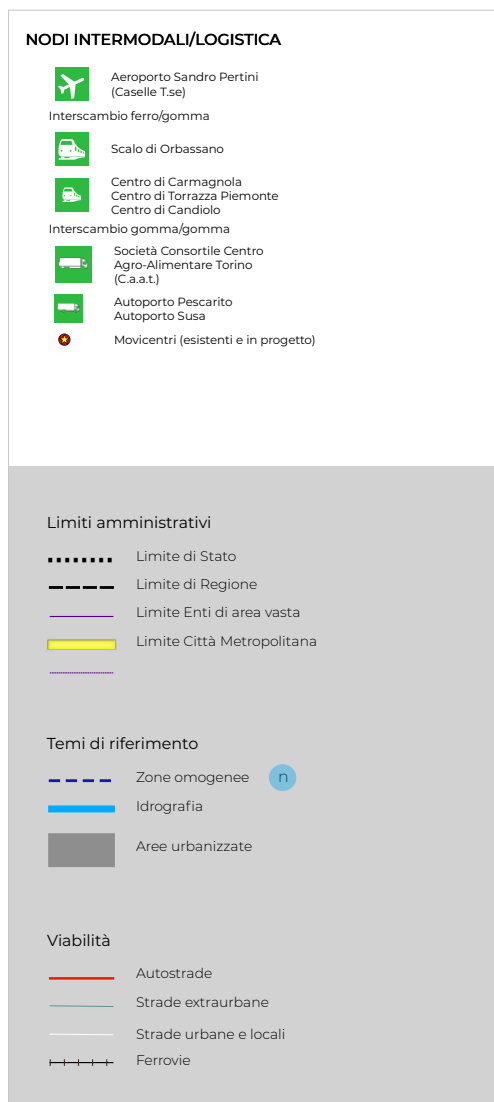


Fig. 1. Piano territoriale generale metropolitano-Progetto preliminare, Stralcio Tavola PP3 "Schema strutturale delle infrastrutture per la mobilità" (fonte: Città metropolitana di Torino 2022).



(Apim), caratterizzati da un'elevata vocazione manifatturiera e/o da presenze produttive significative o che rappresentano forme di presidio in aree a consolidata vocazione manifatturiera ed industriale. Al di fuori degli Apim è preclusa, di massima, la possibilità di prevedere nuove aree, limitando altresì la possibilità di ampliamento al 20%.

La necessità e volontà di superare la logica di un piano per il governo del territorio eccessivamente statico nel tempo, inadeguato a cogliere i rapidi mutamenti socio-economici e le opportunità ad alto valore aggiunto non presagibili all'atto di approvazione dello strumento, trova una prima risposta sperimentale nel sancire una stretta relazione diretta tra Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) e Piano strategico metropolitano (Psm), ove quest'ultimo, con la sua maggiore dinamicità (approvato ogni tre anni e aggiornato annualmente) può raccogliere opportunità di condivisa rilevanza sovralocale: l'accoglimento di un progetto nel Psm ne determina la rilevanza strategica e la priorità rispetto agli indirizzi localizzativi del Ptgm, fatta salva la conformità alle altre disposizioni del Piano e la coerenza ai principi di sostenibilità.

MGOAL4. Il Ptgm sostiene fortemente la transizione verso la dematerializzazione dei procedimenti e degli strumenti urbanistici ed il ricorso a soluzioni di *Information&Communication Technology* quale strada indispensabile per ridurre il divario tra i tempi di redazione ed

aggiornamento dei piani, alle diverse scale, e le esigenze di affrontare le esigenze sociali, economiche ed ambientali che si manifestano e trasformano con tempi sempre più rapidi e imprevedibili, nonché per monitorare efficacemente gli effetti dell'attuazione dei piani e permetterne un solerte riorientamento, ove necessario.

La CmTo ha colto l'occasione della redazione del Ptgm per avviare la revisione ed il rafforzamento del proprio Sistema informativo geografico metropolitano (Sig), quale riferimento non solo per la progettazione urbanistica, ma più in generale quale sistema di supporto alla decisione fino dalle prime fasi di programmazione e progettazione strategica generale.

Gli storici Osservatori territoriali (Mosaicatura dei Piani regolatori comunali, Trasformazioni territoriali, Edilizia residenziale pubblica, Quadro del dissesto idrogeologico), sono affiancati da due nuovi servizi pensati e sviluppati in coerenza con il nuovo Ptgm. La staticità delle "Schede comunali" del Ptc2, riportanti informazioni statistico-territoriali utilizzate a supporto delle istruttorie urbanistiche, ma cristallizzate alla data di approvazione del piano, è superata dal nuovo cruscotto dati interattivo – *Dashboard Ptgm* – che mette liberamente a disposizione di amministratori e tecnici, dati ed indicatori di stato e di monitoraggio, in forma di *Opendata* periodicamente aggiornati, ponendosi come *Hub* metropolitano per la conoscenza e divulgazione delle informazioni territoriali. Il secondo servizio

riprende il progetto *TrentaMetro* sviluppato in attuazione del primo Piano strategico metropolitano 2019-21, offrendo una mappatura e schedatura ragionata del patrimonio di aree ed edifici produttivi dismessi presenti sul territorio metropolitano, per agevolare l'immissione nel mercato ed il riuso, in coerenza con i principi di contenimento del consumo di suolo e della riqualificazione del tessuto edilizio e sociale.

La formazione del Piano territoriale generale della Città metropolitana di Torino è da considerarsi un percorso sperimentale *in progress*, in un contesto ancora molti sono i nodi al contorno da sciogliere, a partire dalla definizione delle relazioni tra piano territoriale e piano strategico (e piano metropolitano della mobilità sostenibile), tra piano territoriale generale e piano di coordinamento, fino all'individuazione del ruolo delle Zone omogenee nel processo di redazione ed attuazione dei piani metropolitani. ■

### Note

1 Dati Ispra 2021.

### Riferimenti

Città metropolitana di Torino (2022), *Piano territoriale generale metropolitano*.

Città metropolitana di Torino (2021), *Piano strategico metropolitano 2021-23*.

Città metropolitana di Torino (2021), *Piano strategico metropolitano 2018-20*.

Provincia di Torino (2011), *Piano territoriale di coordinamento metropolitano*.

urbanpromo

LETTURE 2023

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

urbIT  
Urbanistica Italiana



## PNRR, pianificazione e programmi di riqualificazione urbana a Settimo Torinese

Fabrizio Oddone

La Città di Settimo Torinese è situata al confine nord della Città di Torino e ha una popolazione di 48.000 abitanti. Il suo sviluppo urbanistico è iniziato nel secondo dopoguerra, nel contesto dell'espansione industriale della periferia di Torino.

Il boom economico indotto dalla Fiat attirò grandi masse di manodopera, che provocarono una crescente richiesta di abitazioni, cui si diede risposta realizzando aree residenziali secondo le tipologie tipiche delle case operaie, fatte di grandi caseggiati pluripiano per centinaia di alloggi, ben rappresentate a Settimo Torinese dal quartiere realizzato dalla Fiat a sud est della città.

L'assenza di un Piano regolatore, o almeno di un disegno complessivo di sviluppo del territorio, determinò l'edificazione disordinata e casuale di insediamenti abitativi e industriali caratterizzati da un'edilizia povera, che rifletteva le condizioni nelle quali aveva avuto luogo l'improvvisa trasformazione della base economica da agricola a industriale, avvenuta in tempi brevi e in un ambiente che, senza l'ausilio di strumenti urbanistici adeguati, favorì l'uso indiscriminato e l'abuso del territorio agricolo. Le trasformazioni in atto fin dalla fine degli anni Cinquanta determinarono la formazione di un paesaggio urbano frammentato, sviluppato lungo le direttrici di collegamento al capoluogo regionale, caratterizzato da piattaforme industriali di piccole e grandi dimensioni, oggi in parte dismesse, alternate a complessi residenziali ad alta densità abitativa. Con il processo di deindustrializzazione iniziato alla fine degli anni Ottanta del secolo scorso, la città ha iniziato a interrogarsi su come affrontare le sfide poste dalla riorganizzazione del sistema industriale e su come migliorare la qualità della vita urbana. Il Piano regolatore generale della città, approvato in via definitiva nel 1991, prefigurava già le possibili trasformazioni del territorio, sia in termini di sviluppo che di riuso degli spazi industriali in corso di dismissione. Dalla

metà degli anni Novanta del Novecento la città infatti ha vissuto una profonda trasformazione guidata dalla riprogettazione urbanistica del territorio, che ha saputo fare propria l'opportunità aperta dalla stagione dei programmi complessi costruendo un rapporto virtuoso di reciproca influenza tra pianificazione territoriale e programmi di riqualificazione urbana.

La prima opportunità è stata colta con il Prio "Antibioticos" (Programma di riqualificazione urbana ammesso a finanziamento nel 1994), cui ha fatto seguito la Variante del Prgc che ne recepiva i contenuti (1998).

L'altra grande opportunità per il Comune di Settimo Torinese è arrivata nel 1998 con il Prusst "2010plan" (Programma di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio), un programma ambizioso (Crisostomi 2010) che ha portato sul territorio ingenti investimenti pubblici e privati e che ha trovato piena conformità urbanistica con la Variante strutturale al Prgc 13, approvata in via definitiva nel 2005.

Da queste due esperienze, da cui è emersa la forte necessità di integrare gli strumenti urbanistici con le azioni di riqualificazione urbana e di trasformazione socio-economica del territorio, il comune ha sviluppato una significativa capacità di *governance* dei processi in ambito urbano (Camillo e Oddone 2016), che ha portato alla predisposizione di programmi di trasformazione urbana e di rigenerazione del territorio.<sup>1</sup>

Spesso le varianti urbanistiche non si sono limitate a seguire le necessità derivanti dai programmi, anzi in molti casi hanno prefigurato e determinato la successiva richiesta di finanziamenti, come è avvenuto con la Variante strutturale n. 18/2008, che costituisce il riferimento normativo della trasformazione di via Torino, sottoposta a una complessiva riqualificazione urbanistica sostenuta dal progetto di "Laguna verde" e in parte finanziata con i contratti di valorizzazione urbana.

La concomitanza tra l'approvazione del

PNRR e la revisione generale del Prgc, da poco entrato in salvaguardia, ha fatto sì che le opportunità offerte dai fondi del Next Generation Eu innescassero nuovamente quel processo virtuoso di complementarità tra attuazione e pianificazione che la Città di Settimo Torinese ha saputo mettere in atto negli ultimi trent'anni, dando così una piena conformità urbanistica alle azioni del PNRR. Il PNRR, superando l'approccio settoriale attraverso l'attuazione di una pluralità di linee di intervento, ha permesso al comune di intervenire in maniera integrata sulla città garantendo da un lato la riqualificazione degli spazi pubblici e dall'altro l'attivazione di iniziative di tipo immateriale a sostegno della popolazione più debole (Tamini 2022). Complessivamente il comune ha ottenuto 23.201.915 euro di finanziamenti, per un investimento complessivo pari a 27.714.599 euro per 21 interventi a valere sul PNRR<sup>2</sup> e sul Fondo complementare, così suddivisi:

- PNRR M1 C1 digitalizzazione innovazione e sicurezza Pa: € 723.674;
- PNRR M2 C3 fondo complementare programma "Sicuro, verde e sociale", riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica: € 3.688.520;
- PNRR M2 C4 I2.2 interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficientamento energetico dei comuni: € 2.105.000;
- PNRR M2 C4 I3.4 bonifica del "suolo dei siti orfani": € 3.214.452;
- PNRR M4 C1 I1.1 bando nidi e infanzia: € 995.783;
- PNRR M5 C2 I2.1 rigenerazione urbana: € 4.475.000;
- PNRR M5 C2 I2.2 piani urbani integrati: € 7.900.000.

I tre interventi più rappresentativi finanziati con il PNRR sono: il *Civic Center* - nuovo plesso scolastico (M5 C2 I2.2), la realizzazione di dieci nuovi alloggi di Erp (M2 C3 fondo complementare) e il raddoppio del parco Berlinguer - bosco in città (M5 C2 I2.1). Ognuno di questi interventi risponde a diverse logiche settoriali, ma anche a programmi di riqualificazione urbana differenti sia per finalità che per periodo di redazione, dimostrando così che la capacità di pianificare la città e di dotarsi di progettualità in grado di trasformarsi in progetti esecutivi in breve tempo sono il fattore necessario per cogliere le opportunità di finanziamento e al tempo stesso garantire continuità all'azione di rigenerazione della città.

Il raddoppio del parco Berlinguer è un tassello del progetto del parco intercomunale



tangenziale verde inserito all'interno del Prusst 2010plan, il cui progetto preliminare è stato approvato nel 2002 dalle Città di Settimo Torinese e Borgaro Torinese e successivamente dalla Città di Torino. Il progetto riguarda un'ampia porzione del territorio (7 kmq) a cavallo del confine nord della Città di Torino con i Comuni di Settimo Torinese, Borgaro Torinese e Mappano.<sup>3</sup> Il progetto nel suo complesso prevede la costituzione di un parco intercomunale che, attraverso opere di forestazione urbana, aree per il tempo libero e aree agricole destinate all'agricoltura sostenibile, mitighi gli effetti della crescita urbanistica disordinata e impattante del secondo dopoguerra e al contempo sia in grado di garantire il maggior numero di servizi ecosistemici<sup>4</sup> alla popolazione residente nell'area e non solo (Grua e Matassi 2007). A oggi del parco Tangenziale verde sono stati realizzati circa 200 ettari, destinati alla forestazione e alla fruizione, cui si aggiungono i 7 ettari del raddoppio del parco Berlinguer per la forestazione.

Il progetto di realizzazione di nuovi alloggi di edilizia sociale è nato dall'esigenza di rispondere alla sempre più pressante domanda di abitazioni per le fasce più fragili, che ha trovato nel Piano nazionale di edilizia

abitativa del 2010 una prima fonte di finanziamento e di programmazione comunale, che ha permesso alla città di incrementare gli alloggi di edilizia residenziale pubblica e di edilizia agevolata destinata alla locazione permanente. Il PNRR ha poi permesso alla città di dotarsi di ulteriori dieci alloggi di edilizia sociale, aumentando la dotazione di abitazioni destinate ai cittadini più fragili e innescando contemporaneamente l'azione di riqualificazione di un'area periferica della città, attraverso l'abbattimento di un edificio pericolante e non più in uso da anni. Il progetto ha come obiettivo quello di ricucire la ferita provocata dall'edificio abbandonato, creando una nuova dimensione sociale dell'edificio residenziale, soprattutto attraverso un ripensamento degli spazi collettivi, in modo che l'edificio non sia solo una 'residenza' ma anche un luogo d'incontro e socializzazione, in grado di favorire gli incontri casuali e informali.

Il *Civic Center* - nuovo plesso scolastico nasce dalla volontà dell'amministrazione di dotare con nuovi servizi l'area del Borgo nuovo, quartiere con una popolazione residente di 22.000 abitanti. Grazie ai finanziamenti della Compagnia di San Paolo, destinati a dotare i comuni di un programma di interventi di

riqualificazione urbana che traguardasse i fondi PNRR, è stato possibile predisporre un Programma di riqualificazione urbana denominato "BorgoNuovo 2030", che ha messo a sistema gli interventi fisici e quelli immateriali, fornendo un chiaro quadro di riferimento per lo sviluppo futuro dell'area.

Il quartiere Borgo nuovo è collocato nel settore ovest della città, compreso tra la ferrovia storica Torino-Milano e la direttrice autostradale per Milano. Si è sviluppato attorno alle fabbriche che nei primi anni del Novecento si erano insediate nell'area a nord della ferrovia: l'edificazione fu disordinata e casuale, con una mescolanza di industrie e di abitazioni realizzate con un'edilizia povera, costruite in tempi brevi e in un ambiente privo di un disegno generale, favorendo un utilizzo indiscriminato del territorio ancora agricolo. All'interno dell'area sono attualmente presenti quattro palazzine di edilizia economica popolare, costruite negli anni Ottanta dall'Atc di Torino, che ospitano complessivamente trecentosessantasei alloggi, occupati da altrettante famiglie. Si tratta di edifici che presentano la necessità di una maggiore integrazione con la città storica e di una migliore dotazione di servizi. Il nucleo di più vecchia realizzazione si trova nell'isolato tra corso Piemonte, via Foglizzo e via Don Gnocchi e fu costruito nel 1982 dalla Città di Torino; gli alloggi furono destinati per l'85% a nuclei familiari residenti a Torino e sottoposti a sfratto e per il restante 25% alla Città di Settimo.

In questo quadro assume valenza strategica la realizzazione del *Civic Center* - nuovo plesso scolastico quale elemento di rigenerazione urbana e centro di servizi di prossimità. Il progetto proposto ha come obiettivo, oltre alla realizzazione di una 'scuola aperta' a studenti, insegnanti e genitori, quello di fornire alla più ampia comunità del quartiere servizi orientati a soddisfare domande emergenti anche dallo scenario post pandemico. L'edificio è pensato come una struttura unitaria dal punto di vista fisico, divisibile in tre corpi funzionali definiti secondo le attività scolastiche ma progettati per accogliere attività e servizi aperti al quartiere, ospitando al loro interno anche funzioni non prettamente scolastiche, quali:

- una nuova biblioteca di quartiere;
- un atrio per piccoli spettacoli e attività aperte al quartiere, direttamente connesso alla corte verde della scuola dell'infanzia;
- aule adatte a ospitare attività di sostegno alla popolazione, gestite dal comune attraverso



Fig. 1. Masterplan Borgo nuovo 2030 (fonte: redazione a cura di Sat scarl, AF 517 Alfonso Femia Atelier(s), Daniele Durante Studio BV36, Sertec engineering consulting srl).



le associazioni già operanti nel quartiere;

- una palestra studiata per essere un centro sportivo aperto alla popolazione, in grado di trasformarsi in un auditorium-teatro per 200 posti;

- un'aula destinata al *coworking* o al lavoro da remoto e attrezzata con strumenti informatici per garantire alle famiglie a basso reddito l'accesso alla rete e ridurre il *digital divide*.

Oggi ovviamente gli effetti del PNRR non sono ancora visibili né misurabili, ma è possibile trarre alcune considerazioni rispetto al processo in atto e ai primi effetti che questo ha avuto sul sistema settimese.

Il PNRR ha permesso di far atterrare sul territorio una serie di progettualità con chiarezza di obiettivi, passando dalla fase di 'pensiero' alla fase di progetto dell'intera città, integrando e completando le previsioni urbanistiche.

L'attività di progettazione messa in campo dalla città, anche attraverso la consultazione dei cittadini e degli *stakeholders*, ha portato alla luce idee rimaste a lungo sottotraccia sulle possibilità di riuso e riqualificazione di spazi cittadini fino ad oggi sottoutilizzati o non destinati alla collettività.

La possibilità di intervenire su diversi settori della vita cittadina quali le infrastrutture,

l'ambiente e i servizi ha creato le condizioni per ridefinire l'organizzazione spaziale dei servizi e del paesaggio urbano. ■

#### Note

1 Attraverso fondi nazionali sono stati finanziati: il programma Urban Italia (2000), i Contratti di quartiere II (2004), il Piano nazionale di edilizia abitativa (2010), i contratti di valorizzazione urbana (2012), il Piano nazionale per la riqualificazione sociale e culturale delle aree urbane degradate (2015), il Piano per la riqualificazione e la sicurezza delle periferie (2016); con fondi regionali sono stati finanziati invece i Pisl (Programmi integrati di sviluppo locale - 2004), i Pti (Programmi territoriali integrati - 2007), il Progetto strategico della "Corona verde" (fondi Fesr sui tre periodi di programmazione: 2000-2006, 2007-2013, 2014-2020).

2 Ai finanziamenti ottenuti direttamente dal comune per le opere materiali si aggiungono i 2.226.500 euro ottenuti dall'Unione dei comuni Net sulle misure PNRR M5 C2.1 Inclusion e coesione, per attuare interventi a sostegno delle persone fragili.

3 Il Comune di Mappano è stato istituito il 31 gennaio 2013 con la Legge regionale 25 gennaio 2013 n. 1, mediante il distacco di zone di territorio dei Comuni di Borgaro Torinese, Caselle Torinese, Leini e Settimo Torinese; l'efficacia della legge istitutiva del nuovo comune ha avuto corso dal 21 febbraio 2017.

4 La revisione del Prgc di Settimo Torinese è stato oggetto di sperimentazione dell'analisi economica dei servizi ecosistemici e il loro utilizzo a supporto dei processi integrati di copianificazione urbanistica e Vas del progetto finanziato dalla comunità europea *Life SAM4CP*. Al seguente link <http://www.sam4cp.eu> si possono trovare tutte le indicazioni relative al progetto, alla sua articolazione ed elaborazione e ai risultati ottenuti.

#### Riferimenti

Camillo A., Oddone F. (2016), "I programmi territoriali quale motore di rigenerazione urbana e di politiche di contenimento del consumo di suolo nel comune di Settimo", in Aa.Vv., *Postfordismo e Trasformazione Urbana*, Ires Piemonte, Torino, p. 317-343.

Crisostomi V. (2010), "I Prusst: dalla pianificazione visionaria alla gestione", *Urbanistica Informazioni*, no. 233/234, p. 33-46.

Grua D., Matassi E. (2007), *Il progetto della Tangenziale verde alla periferia di Torino: Valorizzare il patrimonio, riqualificare gli spazi abbandonati, Favorire le energie rinnovabili*, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (DGUHC), Laboratoire Creteil de l'Université Paris XII, Politiques de développement durable et projets attractifs, Parigi.

Tamini L. (2022), "PNRR, Distrettualità e prossimità: temi e questioni aperte", in Aa.Vv., *PNRR e servizi di prossimità*, Maggioli Editore, Sant'Arcangelo di Romagna, p. 83-97.



Fig. 2. Raddoppio del parco Berliquer (fonte: progetto a cura di Sat scarl).

## L'impatto del PNRR alla scala territoriale. Le candidature di Moncalieri e il progetto di riapertura del parco del Castello Reale

Lorenzo Fogliato

La transizione post pandemica rappresenta per le amministrazioni locali un momento di profonda trasformazione ricco di opportunità, uniche ed irripetibili.

Le opportunità offerte dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza costituiscono un *unicum* per l'ammontare di risorse a disposizione, per le tipologie di interventi attivabili e per le competenze e metodologie da utilizzare.

Le risorse a disposizione dei comuni, secondo una stima di Anci, si aggirano intorno ai 40 miliardi di euro, corrispondenti a circa il 21% del valore complessivo del programma. Lo *stock* è di 1 ordine superiore rispetto alle risorse normalmente a disposizione degli enti locali (considerando un pari arco temporale), cui vanno sommate le risorse dei Fondi sie 2021-2027 e quelle di provenienza nazionale, che dopo un decennio abbondante di contrazione, stanno nuovamente crescendo. Per tali ragioni è facilmente intuibile come l'attuale fase congiunturale sia caratterizzata da un eccesso di risorse per investimenti, arrivate 'a terra' in tempi rapidi e con tempistiche altrettanto compresse per la fase progettuale e realizzativa. Risulta quindi evidente quanto sia 'critico' il flusso delle risorse PNRR piuttosto che lo *stock*: criticità rese evidenti da una cronica inadeguatezza del comparto ad evolvere ed aggiornare i propri modelli operativi ed i sistemi giuridici (basti pensare ai processi di progettazione, di autorizzazione ed affidamento di un'opera pubblica).

Altra dimensione di assoluto interesse è la tipologia di interventi da realizzarsi: il programma ha, necessariamente, una visione europea, unitaria e strategica. Le tipologie di interventi finanziabili mirano a costruire un 'percorso' unitario piuttosto che a risolvere singole criticità nazionali, cui sono invece dedicati i 'pacchetti' di riforme previste dal programma stesso. Si citano, a titolo esemplificativo, la misura dedicata ad incrementare la dotazione di posti negli asili nido (per raggiungere i *target* previsti dalla strategia

di Lisbona) e le misure dedicate alla digitalizzazione del sistema paese (e non esclusivamente della pubblica amministrazione).

Ed infine uno sguardo alle competenze e metodologie da mettere in campo: il programma finanzia interventi complessi, interdisciplinari e di profondo rinnovamento della dotazione infrastrutturale che necessitano di 'gestori' più che di 'procedimentalisti'.

Il PNRR, comunque, impone un 'aggiornamento' delle competenze anche ai beneficiari degli interventi stessi: basti pensare agli investimenti per la digitalizzazione della Pa che non potranno produrre gli effetti auspicati se non con l'incremento delle conoscenze digitali della popolazione e del sistema produttivo privato.

Giungendo infine alla scala territoriale si fornisce ora un breve quadro di sintesi dell'impatto del PNRR sulla Città di Moncalieri.

Ad inizio 2022 l'ente si è strutturato creando un 'meta settore' (unità di progetto), composto da una ventina di profili provenienti dai vari settori e caratterizzati da elevata specializzazione, il cui coordinamento è stato affidato ad una figura dirigenziale con rapporto diretto al sindaco.

L'unità di progetto si è fatta carico di analizzare i bandi e di predisporre i dossier di candidatura, trasferendo poi ai settori competenti la responsabilità dell'attuazione dell'intervento, qualora finanziato.

In circa 13 mesi di attività sono state presentate 29 candidature, di cui 27 approvate e finanziate per un valore complessivo di 24 milioni di euro di cui oltre 16 milioni di contributo a fondo perduto (66,66%). Significativo anche l'effetto indotto dal PNRR, dal momento che il gruppo di lavoro si è anche dedicato alla predisposizione di altre candidature, a valere su bandi finanziati da risorse nazionali - regionali. Ad inizio 2023 si può ritenere di fatto conclusa la fase di avvio, quella di presentazione ed approvazione delle candidature. Visto il grande impatto ed i numeri significativi, ci si può

avventurare in una serie di considerazioni ed analisi funzionali su questo primo momento.

Tra gli elementi positivi si citano i servizi di assistenza tecnica messi a disposizione dai soggetti gestori dei differenti bandi: si è riscontrata una diffusa efficienza e tempestività nell'erogazione del servizio con una spiccata attitudine al *problem solving*.

Altro elemento distintivo e particolarmente evidente è la elevata standardizzazione delle procedure nonostante l'eterogeneità delle amministrazioni centrali coinvolte nelle differenti misure: la *governance* del PNRR, almeno nella sua configurazione originaria, caratterizzata da una forte centralizzazione nella cabina di regia presso la Presidenza del consiglio (e come secondo livello nelle unità di missione presso i vari ministeri) ha evidentemente dato i suoi frutti.

Le maggiori criticità si riscontrano nella inadeguatezza del modello contabile-finanziario derivato dal Dlgs 118/2011 a gestire interventi complessi ed eterogenei da definire in tempi ristretti e suscettibili di successivi e numerosi adeguamenti.

Nell'attuale fase di avvio degli interventi la maggiore criticità appare il sistema di monitoraggio implementato attraverso la piattaforma ReGIS: la forte enfasi sulla capacità di spesa, sulla trasparenza e sul rispetto delle tempistiche ha determinato l'implementazione di un portale a vocazione 'olistica' piuttosto che statistica. L'implementazione del sistema di monitoraggio si sta rivelando come elemento di forte criticità per il rispetto dei tempi e l'avanzamento delle attività.

### La candidatura del parco del Castello Reale

Il Castello Reale di Moncalieri è una delle residenze reali sabaude del Piemonte iscritte dal 1997 nella lista del patrimonio mondiale Unesco, in quella che viene definita la "Corona di delizie". Dal 1948 è sede di importanti articolazioni dell'Arma dei carabinieri, che occupano buona parte del maniero. Gli appartamenti reali della principessa Clotilde sono stai oggetto di restauro a partire dagli anni Novanta del XX secolo e sono aperti al pubblico con specifici percorsi di visita

Nel 2016 venne approvata la sottoscrizione di un protocollo di intesa con il Ministero della Difesa, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo e l'Agenzia del demanio finalizzato a preconstituire le condizioni necessarie per assicurare la valorizzazione e la razionalizzazione di immobili militari siti sul territorio comunale e la contestuale riqualificazione del tessuto urbano del comune



CANDIDATURE APPROVATE						
	Titolo intervento	Misura	Componente	Intervento	Risorse PNRR	Costo totale
1	Riqualificazione energetica e urbana, abbattimento barriere architettoniche corso Trieste 41 H29J21000230001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 1.400.000	€ 2.288.380
2	Riqualificazione energetica e urbana, abbattimento barriere architettoniche via Santa Maria 78-80-82 H29J21000240001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 1.075.000	€ 1.696.426
3	Recupero per creazione nuove unità abitative casa Vitrotti H23D21000140001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 215.000	€ 362.505
4	Interventi per lo sviluppo e la diffusione della mobilità elettrica (installazione colonnine di ricarica) H29J2100025001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 80.000	€ 80.000
5	Interventi di moderazione del traffico, zona 30 e deimpermeabilizzazione dei parcheggi Borgo San Pietro H27H21000270001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 600.000	€ 600.000
6	Rifacimento passerella ciclopedonale e ciclabile via Bosso H27H21000280005	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 1.200.000	€ 1.200.000
7	Realizzazione di aree esterne adeguate ai paradigmi della "scuola outdoor" H27H21000290001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 180.000	€ 180.000
8	Centro polifunzionale outdoor riqualificazione aree esterne H27H21000300005	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 250.000	€ 320.000
9	Realizzazione nuovi fabbricati ad uso spogliatoi e ufficio stampa, e campi da gioco - campo sportivo Santa Maria rugby H21B21000280001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 400.000	€ 760.946
10	Riqualificazione parco fluviale - aree verdi lungo Po Abellonio H27H21000310005	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 271.995	€ 760.000
11	Estensione rete fibra ottica H29J20000730001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 395.000	€ 300.000
12	Implementazione rete Wi-fi pubblica con access point dislocati sul territorio H21B21000310001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 50.000	€ 50.000
13	Estensione sistemi di video sorveglianza H29J21000300001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 250.000	€ 250.000
14	Incremento delle dotazioni digitali ed informatiche degli Istituti comprensivi H21B21000320001	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 255.000	€ 255.000
15	Progetti urbani integrati - teatro civico Matteotti H23C22000100002	M 5	C 2	Intervento 2.3	€ 3.442.594	€ 6.800.000
16	Asili nido Piccolo Principe	M 4	C 1	Intervento 1.1	€ 547.860	€ 600.000
17	Asili nido Aquilone	M 4	C 1	Intervento 1.1	€ 173.886	€ 200.000
18	Riqualificazione e rifunzionalizzazione del parco del Castello Reale di Moncalieri H26C22000070001	M 1	C 3	Intervento 2.3	€ 2.000.000	€ 2.580.000
19	Riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'impianto Einaudi	M 5	C 2	Intervento 3.1	€ 2.500.000	€ 2.500.000
20	Digitalizzazione della Pa - Cloud H21C22000340006	M 1	C 1	Intervento 1.4	€ 419.124	€ 419.124
21	Digitalizzazione della Pa - User experience	M 1	C 1	Intervento 1.4	€ 328.160	€ 328.160
22	Digitalizzazione della Pa - PagoPa H21F22000090006	M 1	C 1	Intervento 1.4	€ 60.093	€ 60.093
23	Digitalizzazione della Pa - Integrazione Spid / Cie H21F22000070006	M 1	C 1	Intervento 1.4	€ 14.000	€ 14.000
24	Digitalizzazione della Pa - App lo H21F22002640006	M 1	C 1	Intervento 1.4	€ 11.648	€ 11.648
25	Rimozione barriere fisiche e cognitive della biblioteca civica Arduino	M 1	C 3	Intervento 1.2	€ 494.512	€ 494.512
26	Interventi per la resilienza, la valorizzazione del territorio e l'efficienza energetica dei comuni	M 2	C 4	Intervento 2.2	In corso	In corso
27	Piattaforma notifiche digitali	M 2	C 4	Intervento 2.2	In corso	In corso
					<b>€ 16.613.872</b>	<b>€ 23.110.794</b>

CANDIDATURE NON APPROVATE						
1	Mense scolastiche	M 4	C 1		€ 850.000	€ 850.000
2	Palestre scolastiche	M 4	C 1		€ 320.000	€ 320.000
					<b>€ 1.170.000</b>	<b>€ 1.170.000</b>

Tab. 1. Candidature presentate dalla Città di Moncalieri ai bandi PNRR (fonte: elaborazione Città di Moncalieri).



impegnandosi così a prendere in consegna dall'Agenzia del demanio l'aliquota di una parte del parco del Castello Reale, nello stato di fatto e di diritto in cui si trovava, contestualmente alla dismissione della stessa da parte del dicastero della difesa e previa realizzazione e di alcuni lavori di sistemazione.

Il Comune di Moncalieri confermava l'interesse all'attribuzione mediante trasferimento a titolo non oneroso del parco del castello e della parte di area cosiddetta pre parco situata nella zona collinare a nord ovest del castello di Moncalieri.

Nel perimetro del PNRR, il Ministero della Cultura ha pubblicato l'avviso pubblico "Proposte di intervento per il restauro e la valorizzazione di parchi e giardini storici" (Investimento 2.3, missione 1, componente 3 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza).

L'avviso, dedicato a parchi e giardini storici, è finalizzato alla rigenerazione e riqualificazione di parchi e i giardini italiani di interesse culturale; al rafforzamento dell'identità dei luoghi, del miglioramento della qualità paesaggistica, della qualità della vita e del benessere psicofisico dei cittadini e alla creazione di nuovi poli e modalità di fruizione culturale e turistica; al rafforzamento dei valori ambientali che il PNRR ha scelto come guida, favorendo lo sviluppo di quelle funzioni che hanno dirette e positive ricadute ambientali (riduzione dell'inquinamento ambientale, regolazione del microclima, generazione di ossigeno, tutela della biodiversità, ecc.) e concorrendo, con le sue intrinseche caratteristiche dei parchi e giardini e con le attività educative che vi si svolgono, a diffondere una rinnovata sensibilità ambientale e paesaggistica nonché a far sì che i giardini e parchi storici costituiscano una risorsa in termini di conoscenze scientifiche,

tecniche, botaniche e ambientali sviluppate, sperimentate e sedimentate nei secoli.

Destinatari dell'avviso sono i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo – pubblici o privati – di parchi e giardini di interesse culturale (artistico, storico, botanico, paesaggistico) tutelati ai sensi del Dlgs 42/2004 con provvedimento espresso emesso anche ai sensi della precedente legislazione.

Gli interventi ammessi al finanziamento dovranno essere altamente significativi, idonei a generare un tangibile miglioramento delle condizioni di conservazione del bene, nonché un positivo ed elevato impatto sulla promozione dello sviluppo culturale, scientifico, ambientale, educativo, economico e sociale.

Il gruppo di lavoro ha predisposto il dossier di candidatura "Parco del Castello Reale di Moncalieri" che prevede i seguenti interventi:

### 1. Componente vegetale e disegno del giardino

- Consolidamento del muro di contenimento su strada Santa Brigida e su viale del parco con rifacimento puntuale scarpata per ripristino accesso su viale del parco;

- Ripristino all'esterno del Vignolante del disegno delle coltivazioni (alberi da frutto e orto) già presenti nello storico parco del Castello Reale di Moncalieri;

- Pulizia generale per liberare gli edifici e i sentieri storici. La pulizia dovrà essere portata avanti con la massima attenzione per salvaguardare le specie erbacee del sottobosco come le specie tappezzanti e le bulbose;

- Impianto di una 'gestione sostenibile' del verde storico, tutelando gli elementi compositivi in accordo con le esigenze e le problematiche fitosanitarie odierne;

- Monitoraggio per tre anni dello stato ambientale e della componente a verde ed alla individuazione di un set di indicatori

ambientali e biologici per la valutazione dei servizi ecosistemici forniti dagli esemplari arborei presenti nel parco;

- Valutazione tecnica degli esemplari arborei e alla messa in sicurezza (Vta) di alcuni di questi che possono costituire un pericolo per la collettività in quanto possibili soggetti a crolli. Ciascun esemplare sarà valutato attentamente in relazione anche ai servizi ecosistemici che fornisce;

- Controllo e contenimento delle specie infestanti indicati nella *Black list* della Regione Piemonte come *Ailanthus altissima* (Miller) Swingle, *Broussonetia papyrifera* (L.) Vent. e *Elaeagnus spp.*

### 2. Componente architettonica e scultorea

- Recupero e rifunzionalizzazione dell'edificio del Vignolante uso ricettività temporanea di studenti o artisti in residenza, punto ristoro per tutti i frequentatori, adattabile a luogo di aggregazione anche per attività di formazione;

- Interventi minimi su specifici edifici presenti nel parco – fienile presso la casa del Vignolante e piccolo edificio addossato al muro di contenimento del Roccolo – per garantire la testimonianza della loro storica presenza e vulnerabilità del parco;

- Completamento della ristrutturazione del Roccolo per destinarlo alla sua funzione originaria di avvistamento a 360° sul parco, valorizzando altresì le tracce storiche esistenti. Eliminazione degli interventi invasivi recenti, e l'accesso al pubblico sarà garantito in sicurezza per poter fruire delle opere artistiche e tecnologiche che verranno installate;

- Manutenzione della struttura del Ninfeo – quinta scenografica con pregevole vasca di raccolta dell'acqua, all'ingresso basso del parco – da integrarsi nella più ampia zona informativa, completando il corridoio *infopoint* parallelo alla recinzione di divisione dalla zona militare.

### 3. Componente impiantistica

- Completamento o rifacimento dell'impianto elettrico (corridoio *infopoint*, illuminazione sentieri), impianto irrigazione. Nello specifico, i pannelli tecnologici all'ingresso e le installazioni nel parco rappresentano una risposta in termini di qualità, innovazione e digitalizzazione dei supporti tecnologici installati per una flessibilità di utilizzo per qualsiasi fruitore, nonché miglioramento delle condizioni di accessibilità dell'informazione. La sostenibilità ambientale è garantita anche dalla rastrelliera per la ricarica delle biciclette elettriche. È previsto un impianto di video sorveglianza sui tre ingressi. Tutti i punti luce sono a

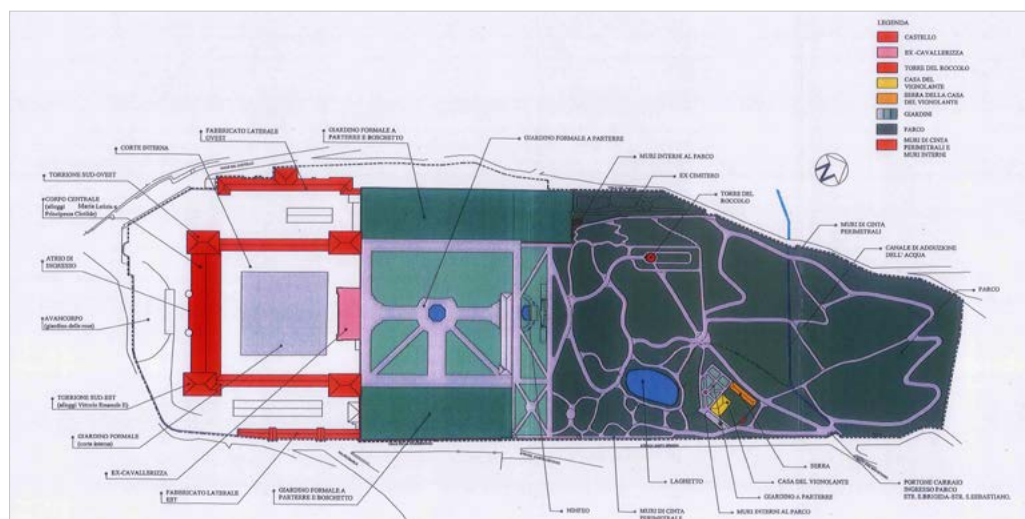


Fig. 1. Rilievo del compendio Castello Reale di Moncalieri (fonte: progetto Città di Moncalieri).

risparmio energetico. Intervento di fitodepurazione nel laghetto.

#### 4. Sicurezza e accessibilità

- Sostituzione degli attuali cancelli con nuove chiusure in rispetto alle normative vigenti e dotati di automazione per la gestione degli accessi e adeguamento degli accessi stradali con segnaletica e creazione di passaggi pedonali; realizzazione di una passerella parallela al muro di cinta come alternativa pedonale alla trafficata strada Santa Brigida, di collegamento dei due ingressi (alto e basso), fruibile anche da persone con disabilità motoria e visiva, e di connessione dei vari livelli del parco; la passerella sarà dotata di parapetto con insegne tattili, così come l'*infopoint*.

#### 5. Valorizzazione e comunicazione

- Monitoraggio dello stato ambientale e della componente a verde e attività didattiche sull'educazione ambientale con le scuole dell'infanzia e le scuole primarie del comune (attività Disafa);
- Coinvolgimento della comunità in attività laboratoriali connesse all'educazione ambientale, al recupero e alla lavorazione di materiali naturali e di scarto; organizzazione di iniziative culturali dedicate ai parchi storici e alle modalità di fruizione e, in particolare per il parco alto di Moncalieri, di riappropriazione di un bene anche intorno al piccolo lago artificiale, nuova 'spiaggia' urbana. Narrazione dei luoghi del parco attraverso un'immagine coordinata da declinare sui diversi supporti informativi *on site* e online. Valorizzazione del progetto con l'ideazione di un marchio da applicare a prodotti di comunicazione e eventuali prodotti commerciali (esempio sui vasetti di miele derivante dalle api del parco). Diffusione della comunicazione sul progetto del parco e sulle attività presenti alla comunità locale, alla stampa generalista e specializzata. Realizzazione di un sito *web* accessibile e pagine *social*.

Il quadro finanziario dell'intervento è così articolato:

- Componente vegetale e disegno del giardino: € 1.214.659,69;
- Componente architettonica e scultorea: € 650.500,00;
- Componente impiantistica: € 129.800,00;
- Componente sicurezza: € 224.591,62;
- Componente valorizzazione e comunicazione: € 275.397,00;
- Totale: € 2.494.948,31.

La candidatura è stata approvata e finanziata per intero. A inizio 2023 sono iniziati i lavori di pulizia, sfalcio e rimozione delle infestanti e degli arbusti per consentire la redazione della progettazione esecutiva degli interventi. ■

## In memoria di Luigi Falco

Carolina Gaiamo

Lo scorso gennaio 2023 a Torino, Luigi Falco è venuto a mancare all'affetto dei suoi cari e all'amicizia e stima della comunità degli urbanisti e dell'Inu in particolare, oltre che personale di chi scrive e di molti altri.

Architetto, urbanista, professore al Politecnico di Torino era nato ad Alba il 31.12.1940. Si laurea in Architettura nel 1969 presso il Politecnico di Torino e completa la sua formazione post-laurea all'estero con il corso di specializzazione presso la "Town and Country Planning Summer School" (Università di Southampton, Gran Bretagna), conseguendo il titolo nel 1971. Al Politecnico di Torino rivestirà successivamente diversi ruoli: fra i principali ricordiamo quelli di membro del Senato accademico e del rispettivo Comitato di presidenza, di Vice direttore del Cisd e di responsabile del Cisd stesso per la sede di Architettura, di membro della Commissione edilizia allargata.

Membro effettivo dell'Inu dal 1970, svolge il ruolo di dirigente nazionale nel periodo 1969-1972, di svolta e rinnovamento dell'Istituto presieduto da Alessandro Tutino. Tra il 1971 e il 1975 assume la carica di Vicepresidente della Sezione Inu Piemonte e Valle d'Aosta, accanto dapprima alla Presidente regionale Mariuccia Vernetto (che subentra alla longeva presidenza di Nello Renacco) e successivamente all'avvio della presidenza di Franco Corsico, al quale era legato, oltre che da rapporti di stima e amicizia, anche accademicamente, culturalmente e politicamente.

Luigi è stato redattore di *Urbanistica*, di *Urbanistica Informazioni* e, all'interno della collana *Urbanistica Quaderni*, ha curato il n. 6 su "Le riforme possibili: le proposte dell'Inu per la legislazione urbanistica a partire dalla formazione della Legge del 1942". Ha realizzato numerose pubblicazioni scientifiche, fra cui le monografie *Gli standard urbanistici* (1977), *I nuovi standard urbanistici* (1987) per i tipi delle Edizioni delle Autonomie e *L'indice di edificabilità. Un attrezzo dell'urbanista* (1999), Utet.

Come da lui stesso dichiarato – nel corso del dialogo riallacciato con la sottoscritta a partire dai lavori svolti in occasione del Novantennale dell'Inu – Luigi è stato per lungo tempo soprannominato, da alcuni, "quello degli standard urbanistici" quasi a voler sminuire la centralità e la rilevanza di uno dei temi centrali della sua attività di studioso e di progettista, sviluppato fin dalle prime attività svolte su mandato di Giovanni Astengo presso l'ufficio tecnico del Comune di Verbania. Come è noto, i suoi approfonditi studi sul tema delle dotazioni urbanistiche e dei servizi pubblici nella cultura, nella tecnica e nella prassi urbanistica italiana e europea del '900, costituiscono uno degli importanti lasciti della sua opera, *milestones* che hanno formato – e continuano a formare – studenti, ricercatori, studiosi, amministratori e tecnici comunali.

A maggio 2023 la Sezione Inu Piemonte e Valle d'Aosta organizzerà un Seminario in memoria di Luigi Falco e degli studi da lui sviluppati.



**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/](http://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](http://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](mailto: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/](http://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](http://www.inu.it/rinnovo.php)

Ti ringrazio molto e spero di incontrarti presto,  
Michele Talia



*Insieme per la riforma  
dell'urbanistica*

[WWW.INU.IT](http://WWW.INU.IT)





### Gli attori della rigenerazione culturale delle città: le Capitali italiane della cultura

Vittorio Salmoni

Nello scenario urbano frammentato e conflittuale con cui ci misuriamo costantemente, è necessario concepire la rigenerazione mantenendo salda la sua impronta progettuale innovativa e olistica, evitando riferimenti ai modelli del passato costituiti da processi esclusivamente normativi, calati dall'alto o da succedanei della facilitazione o addirittura subordinati alla composizione di agende politiche.

L'attenzione agli attori culturali e sociali non deve far dimenticare la forma e le caratteristiche dei luoghi oggetto degli interventi: queste possono anzi essere un ponte interessante tra le diverse componenti e l'occasione per condurle verso un progetto complessivo. La rigenerazione è quindi lo strumento più idoneo per operare nella città contemporanea che non si espande più, ma si trasforma entro i propri limiti consolidati.

La forma, le caratteristiche, la struttura sociale ed economica dei luoghi costituiscono l'ossatura di modelli di rigenerazione spinti da driver diversi, tra i quali la cultura, specie nel nostro Paese, è l'elemento più potente e completo per innescare i processi di sviluppo e cambiamento.

Da ormai tre edizioni annuali Urbanpromo approfondisce la rigenerazione urbana a driver culturale indagandone gli aspetti salienti, i casi, gli ambiti di sperimentazione, i temi e soprattutto i protagonisti, così identificati: luoghi della cultura (musei, teatri, biblioteche, fondazioni); spazi pubblici urbani; reti di città (Città creative Unesco, Città capitali della cultura); eventi e festival, a cui, negli ultimi anni sono stati dedicati molti sforzi per avviare un dialogo tra loro.

Le reti di città innescano progettualità e sperimentazioni che dalla propria esperienza territoriale si proiettano nel contesto globale, favorendo lo scambio e l'esportazione di iniziative culturali e l'espansione delle

proprie industrie culturali e creative.

Le città coinvolte sono impegnate nello sviluppo e nello scambio di policies per rafforzare la partecipazione alla vita culturale e per integrare la cultura nelle politiche di sviluppo urbano sostenibile, perfezionando gli scambi, le residenze artistiche, la ricerca finalizzati al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile.

Negli ultimi decenni, si è assistito ad una graduale costante interazione tra cultura ed economia che ha portato al progressivo venir meno della storica separazione tra questi due ambiti; lo stesso concetto di creatività è stato impiegato con un'accezione sempre più larga fino ad essere considerata una delle ricchezze più importanti che territori, amministrazioni e imprese hanno a disposizione per ottenere vantaggi competitivi e generare ricchezza.

Nell'attuazione del proprio programma la tendenza delle Città capitali della cultura è stata per tutte di oltrepassare i confini di appartenenza identitaria e ad ambiti specialistici, magari prevalenti nel prefigurare la candidatura. L'interpretazione del ruolo di 'generatore di creatività e cultura' è stata ampia, tesa ad abbracciare tutti i campi della produzione artistica e culturale, senza distinzioni o limiti.

Il riferimento ad una 'categoria' di riferimento è stato semmai uno spunto, un punto di partenza, un modo per connettersi con l'esterno, per poi disseminare conoscenze, relazioni e rapporti economico-istituzionali in ambiti più ampi.

La multisettorialità è stata quindi, per le città italiane, un elemento costantemente presente, ampiamente utilizzato nei processi di rigenerazione che le città hanno impostato in questi anni. Il driver culturale della rigenerazione urbana ha dimostrato di essere il più potente e completo traino di elevazione della qualità urbana delle città.

Alla luce di tali considerazioni, particolare interesse ha riscosso l'indagine sulle esperienze e sui progetti delle ultime quattro città designate dal MiC Capitali Italiane della cultura, che meglio hanno evidenziato nei loro progetti tali presupposti: Parma 2020-2021, Procida 2022, Bergamo-Brescia 2023, Pesaro 2024.

Tre di queste città, Parma, Bergamo e Pesaro appartengono anche al network *Creative Cities Unesco* ed è stato quindi immediato un confronto anche con questa loro identità.

*Urbanistica Informazioni* ha colto con grande attenzione il riflesso delle elaborazioni emerse dal confronto 'sul campo' ed oggi ne pubblica, di seguito, un ampio resoconto in quattro articoli, a cura dei progettisti, amministratori e animatori delle quattro Capitali culturali prese in esame, introdotti dal saggio di Marichela Sepe che ne definisce il contesto culturale e programmatico. ■



## Cultura e creatività come driver di rigenerazione urbana

Marichela Sepe

La cultura, oltre a rappresentare la storia di un popolo, è una risorsa economica in grado di occupare un ruolo nodale nello sviluppo socio-economico di un paese.

L'industria culturale copre contemporaneamente un insieme di attività economiche fondamentali per il rilancio delle economie di una nazione. Nell'ambito dell'industria culturale rientrano le cosiddette città creative.

Il concetto di "città creativa" ha origine nella ricerca sui motivi per cui diverse città sono diventate più attraenti e competitive negli ultimi decenni. Tali città investono le loro energie per migliorare l'interazione tra rigenerazione urbana, sviluppo economico e rinnovamento sociale al fine di ottenere uno sviluppo più completo della città. La risorsa culturale, se opportunamente inserita all'interno di una progettazione capace di creare nuove occupazioni nonché sviluppo economico, costituisce l'innescò di un processo di evoluzione del sistema territoriale e di tutti gli attori sociali e, al contempo, un processo di creazione di una rete di sviluppo culturalmente sostenibile. Un tipo di approccio basato sull'acquisizione del patrimonio culturale nella sua accezione di risorsa creativa rappresenta un cambiamento sostanziale nella gestione di un territorio perché è in grado di offrire un valore aggiunto al territorio. Nella prospettiva offerta da questo approccio, la cultura nella sua accezione più ampia assume un ruolo decisivo nella costruzione di un sistema di interventi dove occupazione, turismo, sviluppo sociale e sostenibile diventano il prodotto dell'integrazione di luoghi, persone, economie e tradizioni (Carta 2004, 2007, Florida 2005; Landry 2008; Magnaghi 2000; Scott 2006).

Guardando alle esperienze delle città creative, si può osservare che esse ruotano attorno alla progettazione, promozione e attivazione di aree urbane costituite per le loro peculiari caratteristiche locali. Quelle aree diventano cluster creativi, in accordo con la definizione evolutiva di cluster che è passata negli ultimi anni dalla visione

tradizionale, che li vedeva come contenitori di flussi produttivi, a una definizione più ampia che identifica nuove caratteristiche, direttamente legate alla storia e alla cultura delle aree in questione. Questi cluster sono il risultato dell'innovazione economica e strutturale, che è legata alla realizzazione di progetti innovativi realizzati con l'ausilio di strategie di sviluppo locale basate sulle qualità territoriali. All'interno della città creativa si possono riconoscere due tipi principali di cluster: i cluster culturali e i cluster di eventi (Carta 2007; Comunian e Sacco 2006; Galdini e Marata 2017). I cluster culturali vengono creati attorno ad attività come le belle arti, la musica, il cinema, l'architettura e il design, che sono incoraggiate e pianificate dall'amministrazione locale. Le risorse immateriali e le competenze degli attori dipendono dalle autorità locali che attraverso la pianificazione locale mirano a valorizzare l'intero territorio.

Esempi di distretti culturali includono: la Ciudad di Valencia, il Guggenheim di Bilbao e l'Albert Docks e la Tate di Liverpool. Il sostegno pubblico al cluster culturale serve in fase di avvio a dare credibilità al progetto e permette visibilità a livello internazionale. Le politiche urbane mirano a creare le condizioni sociali ed economiche per sviluppare un ambiente urbano che attragga attori culturalmente interessati.

Il secondo tipo di cluster è quello degli eventi che è alimentato dalle interconnessioni di risorse innovative nelle città. Questo cluster intercetta nuovi flussi culturali e porta alla costruzione di nuove infrastrutture culturali. Le sue origini risiedono nell'organizzazione di grandi eventi o attività ludiche e culturali di vario genere accomunate dall'importanza che la città acquista in relazione a questi eventi. Il cluster di eventi comprende le Expo (come Saragozza, Siviglia, Lisbona, Milano, Shanghai, ecc.), la Biennale di Venezia, i Giochi olimpici (Atene, Pechino, ecc.) e le Capitali europee e italiane della cultura (Marsiglia, Matera, Procida,

Bergamo-Brescia, Pesaro, Helsinki, ecc.).

Le Capitali europee della cultura e le Capitali italiane della cultura<sup>1</sup> sono di fatto iniziate volte allo sviluppo delle città tramite la valorizzazione del patrimonio culturale e la promozione della cultura. Le Capitali europee della cultura, gestite dalla Commissione europea, sono state lanciate nel 1985 e, da allora al 2021, è stato attribuito a più di 65 città in tutta Europa. Le città italiane insignite fino ad ora sono: Firenze (1986); Bologna (2000); Genova (2004); Matera (2019); Gorizia con Nova Gorica (2025).

La Capitale italiana della cultura, di più recente istituzione, è nata nel 2014 e, ad oggi, hanno ricevuto il riconoscimento: Cagliari, Lecce, Perugia, Ravenna e Siena nel 2015; Mantova nel 2016; Pistoia nel 2017; Palermo nel 2018; Parma nel 2020-21; Procida nel 2022; Bergamo-Brescia nel 2023; ed, infine, Pesaro nel 2024. La selezione per la capitale 2025 è attualmente in corso.

Il Segretariato generale del Ministero della Cultura coordina le procedure di selezione di entrambe le iniziative il cui obiettivo è "promuovere progetti e attività di valorizzazione del patrimonio culturale italiano, sia materiale che immateriale, attraverso una forma di confronto e di competizione tra le diverse realtà territoriali, incentivando così la crescita del turismo e dei relativi investimenti". Il titolo di Capitale italiana della cultura è conferito annualmente sulla base della disciplina relativa alla procedura di selezione definita nel 2016 e aggiornata nel 2019. La città vincitrice, per l'anno di riferimento, con il contributo di un milione di euro messo in palio, potrà far conoscere le proprie peculiarità che ne determinano lo sviluppo culturale, inteso come motore di crescita della comunità.

La 'macchina' dei servizi che si costruisce attorno all'evento è attiva tutto l'anno, mentre l'evento ha una durata limitata. Per garantire un cluster di creatività urbana occorre creare un sistema di *governance* che sostenga la rete degli attori che devono cooperare per generare nuove risorse e valorizzare quelle già esistenti, oltre che contribuire a radicare i risultati sul territorio. In tal modo si evita il rischio di perdere l'effetto positivo a lungo termine di tali operazioni alla fine dell'evento. La creazione di adeguate politiche urbane rappresenta un elemento fondamentale che consente l'avvio del processo di trasformazione creativa. La partecipazione, che deve essere attivata fin dalle fasi iniziali del processo, assicura il buon sviluppo del

progetto. La creazione di un ambiente urbano che favorisca l'insediamento di attività innovative richiede, a livello locale, la costruzione di un sistema produttivo specializzato e la costituzione di un ambiente urbano che possa supportare la sperimentazione di pratiche consensuali di governo regionale.

La 'mostra' dell'esperienza ha una potenzialità operativa nel sostenere lo sviluppo delle forze creative. Il panorama scientifico in questo senso trova le sue origini negli studi dell'economista Florida (2005). Florida sostiene che più le città riescono ad apparire appetibili alla classe creativa dei lavoratori e dei manager nei vari settori dell'economia come l'arte, il design, la moda e i servizi delle tecnologie avanzate, maggiori sono le possibilità che quelle città possono affrontare con successo le sfide della competizione tra città imposte dalla globalizzazione.

Tuttavia va inteso che la creatività si trova non solo nelle caratteristiche tipiche dello spirito imprenditoriale ma anche in forme quali la diffusione di comportamenti favorevoli allo scambio culturale nonché la valorizzazione della diversità degli stili di vita. La città, infatti, è un organismo, ogni elemento è indissolubilmente intrecciato e la progettazione si basa su come le persone percepiscono la città dal punto di vista emotivo e psicologico; il suo principio guida è quindi il *placemaking* piuttosto che lo sviluppo urbano (Carta 2004, 2007; Landry 2008; Sepe 2013).

Negli ultimi anni, la città creativa si sta spostando da una città in cui la classe creativa attrae nuove economie a città in cui la classe creativa genera nuove economie, producendo nuove identità e nuove geografie basate su cultura, arte, conoscenza, comunicazione e cooperazione. L'obiettivo è alimentare la creatività all'interno della città e produrre una classe creativa dall'interno piuttosto che attrarne una dall'esterno. In questo quadro si inserisce l'ambiente creativo, inteso come luogo, che può corrispondere all'intera città o una parte di essa e che contiene le caratteristiche necessarie per generare un flusso di idee creative e innovazioni (Carta 2007).

Per raggiungere questi obiettivi, vanno prese in considerazione nuove strategie e politiche urbane alternative. Il suo principio guida è il *placemaking* attento all'identità dei luoghi, in cui la creazione di spazi pubblici vivibili, usi misti e innovazione sostenibile sono fattori indispensabili per la buona riuscita del progetto di rigenerazione (Carta 2007; Sepe 2013-2022).

Negli articoli che seguono in questo servizio,

sono presentate quattro Città capitali italiane della cultura: Parma 2020-2021; Procida 2022; Bergamo-Brescia 2023; Pesaro 2024. Questi progetti di rigenerazione "creativa" sono stati pensati come una sorta di percorsi culturali che coinvolgono non solo le città, ma tutto il territorio che le circonda in una logica di sistema.

I titoli che hanno portato queste città a diventare Capitali della cultura, "La cultura batte il tempo" per Parma<sup>2</sup>, "La cultura non isola" per Procida<sup>3</sup>, "La città illuminata" per Bergamo-Brescia<sup>4</sup> e "La natura della cultura" per Pesaro<sup>5</sup> costituiscono Manifesti per città che, attraverso la cultura come motore di sviluppo, si ancorano al passato, si basano sul presente e si rivolgono al futuro.

Alcuni aspetti le accomunano: la rigenerazione urbana e socio-economica creativa quale fattore trainante per lo sviluppo del territorio, l'attenzione agli spazi pubblici come luoghi per la socializzazione e la vivibilità urbana, la valorizzazione dell'identità dei luoghi ed il turismo in un'ottica esperienziale.

L'ambiente creativo può essere alimentato anche da una progettazione di tipo esperienziale (Kolb *et al.* 1971); l'organizzazione dettagliata dei percorsi esperienziali è volta a sensibilizzare gli abitanti dei luoghi coinvolti e promuovere un territorio attraverso i suoi prodotti e valori culturali, in modo innovativo.

La costruzione di un sistema territoriale a supporto delle attività esperienziali richiede la definizione di opportune modalità di rete. Nello studio di Splendiani *et al.* (2013) mentre si fa riferimento alla promozione dei prodotti locali, si mostra una logica di interesse che può essere estesa anche ad altri tipi di 'prodotti' culturali.

Come spiega Montella (2009) "nel caso dei sistemi locali per la promozione dei prodotti locali, i modelli organizzativi più appropriati appaiono 'a geometria variabile', secondo diverse soglie di efficienza ed efficacia che caratterizzano le diverse specie di processi interni a cui il network si riferisce." È possibile individuare due modalità di costruzione della rete: in un primo caso essa è caratterizzata da una logica di organizzazione dal basso di tipo spontaneo che consiste nell'aggregazione di diversi attori su un'idea comune di *task management* al fine della realizzazione di un progetto comune; nel secondo caso, prevalentemente *top-down*, la costruzione del sistema prevede un organo di governo che gestisce l'operazione di aggregazione dei diversi attori e delle attività pianificate ed

è destinato a durare nel tempo (Splendiani *et al.* 2013). La finalità del sistema di offerta che si costruisce rende l'utente non più soggetto passivo dell'economia standardizzata, ma attivo e coinvolto nel processo di produzione e consumo del prodotto, nonché capace di creare valore. Il concetto di valore è esteso anche agli *stakeholder* locali che contribuiscono alla costruzione della rete. Il valore in questo modo "si crea congiuntamente tra le parti coinvolte [...] trascendendo i confini tra funzioni e discipline specialistiche e assumendo una visione olistica che, a livello distrettuale, implica un'impostazione di *network marketing*, dove non esistono acquirenti e venditori, ma partner che si scambiano risorse per svolgere congiuntamente attività interdipendenti finalizzate alla preparazione di esperienze".

Uno dei primi esempi di ciò è costituito dai percorsi del tipico, che mirano alla valorizzazione dei prodotti locali in una logica di enfasi sulla dimensione esperienziale e sull'offerta del territorio di cui sono espressione. Il senso dei percorsi del tipico sta nella volontà di far conoscere un prodotto e ottenere insieme benefici sociali e simbolici. Gli attori coinvolti, mossi dall'idea di declinare la propria offerta in un contesto più ampio di utenza, sono orientati alla costruzione di una rete di relazioni con i produttori e gli altri soggetti aderenti all'iniziativa di promozione del territorio. Il successo della strategia è dato dalla volontà e capacità di coordinamento dei singoli produttori, la cui sinergia può essere un vero valore aggiunto ed esperienziale del territorio nell'ottica di una rigenerazione urbana e socio-economica creativa e sostenibile (Grant 2009; Splendiani *et al.* 2013).

Le descrizioni delle quattro capitali italiane della cultura che seguono, raccontate da attori che hanno partecipato in diversa maniera al loro sviluppo, costituiscono esempi emblematici in tal senso. ■

## Note

- 1 <https://capitalidellacultura.cultura.gov.it>
- 2 <https://parma2020.it>
- 3 <https://www.procida2022.com>
- 4 <https://bergamobrescia2023.it>
- 5 <https://pesaro2024.it>



**Riferimenti**

- Carta M. (2004), *Next city: culture city*, Meltemi, Roma.
- Carta M. (2007), *Creative city*, LISt, Barcelona.
- Comunian R., Sacco P. L. (2006), *Newcastle Gateshead: riqualificazione urbana e limiti della città creativa*, Working paper, Università Iuav di Venezia.
- Florida R. (2005), *Cities and the creative class*, Routledge, Londra-New York.
- Galdini R., Marata A. (a cura di) (2017), *La città creativa*, Cnappc, Roma.
- Grant J. (2009), "Experiential planning", *Journal of the American Planning Association*, vol. 75, p. 358-370.
- Kolb D.A., Rubin I. M., McIntyre J. (eds.) (1971), *Organizational psychology: An experiential approach*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Landry C. (2008), "The creative city: its origins and futures", *Urban Design Journal*, 106, p. 14-15.
- Magnaghi A. (2000), *Il progetto locale*, Bollati-Boringhieri, Torino.
- Montella M. (2009), *Valore e valorizzazione del patrimonio culturale storico*, Electa, Milano.
- Scott A. J. (2006), "Creative cities: conceptual issues and policy questions", *Journal of Urban Affairs*, vol. 28 (1), p. 1-17.
- Sepe M. (2013), "Urban history and cultural resources in urban regeneration: a case of creative waterfront renewal", *Planning Perspectives Journal*, vol. 28 (4), p. 595-613.
- Sepe M. (2014), "Urban transformation, socio-economic regeneration and participation: two case of creative urban regeneration", *International Journal of Urban Sustainable Development*, vol. 6 (1), p. 20-41.
- Sepe M. (2015), "Improving Sustainable Enhancement of Cultural Heritage: Smart Placemaking for Experiential Paths in Pompeii", *International Journal of Sustainable Development and Planning*, vol. 10 (5), p. 713-733.
- Sepe M. (2018), "Place identity and creative district regeneration: the case of 798 in Beijing and M50 in Shanghai Art zones", *Metu Journal of the Faculty of Architecture*, vol. 35 (2), p. 151-171.
- Sepe M. (2022), *Designing Healthy and Liveable Cities Creating Sustainable Urban Regeneration*, Routledge, London-New York.
- Splendiani S., Pencarelli T., Franch M., De Salvo P., Calzati V. (2013), "La valorizzazione del territorio in ottica esperienziale attraverso i percorsi del tipico: riflessioni teoriche ed evidenze empiriche in Italia", *Atti del Convegno Aidea*, 2013.

## Parma 2020+21: un programma di sviluppo territoriale a base culturale tra pubblico e privato

Francesca Velani

### Premessa

"La cultura batte il tempo" è il titolo del manifesto di candidatura della città di Parma a Capitale italiana della cultura per l'anno 2020, proposta presentata nel settembre 2017 e annunciata come vincitrice dal Ministro della Cultura il 18 febbraio 2018. Il programma "Capitale italiana della cultura" nasce dal Ministero della Cultura in analogia con la visione promossa dall'Ue attraverso la sorella maggiore "Capitale europea", ponendosi l'obiettivo di sostenere, incoraggiare e valorizzare l'autonoma capacità progettuale e attuativa delle città italiane nel campo della cultura.

Attraverso la call i soggetti coinvolti sono indirizzati verso l'adozione di strumenti per il miglioramento dell'offerta culturale, la crescita dell'inclusione sociale ed il superamento del *cultural divide*; l'utilizzo delle nuove tecnologie e la promozione dell'innovazione e dell'imprenditorialità nei settori culturali e creativi; l'incremento dell'attrattività turistica; la sostenibilità sociale e ambientale. Ancora, il bando induce una riflessione attenta sul rinnovamento della *governance* e sulla valutazione dell'impatto delle proposte culturali. Capitale italiana, nel suo complesso, rappresenta dunque uno strumento privilegiato per la messa a terra di principi e missioni enunciati nell'Agenda europea della cultura, in quella dell'Onu per lo sviluppo sostenibile, così come nella Dichiarazione di Roma del G20 e nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Il bando ha promosso il diffondersi di un approccio sistemico allo sviluppo territoriale ponendo la cultura al centro di un pensiero trasversale di rafforzamento socio-economico del capitale sociale e umano. Il progetto diventa mezzo e opportunità per rafforzare e stabilizzare il dialogo pubblico-privato, attraverso l'assunzione di co-responsabilità intorno alla risposta che quel sistema – insieme – ha inteso dare alle sfide contemporanee e alle esigenze di comunità, con visioni innovative di medio e lungo periodo.

In questo quadro, la riflessione sul modello di *governance* diventa centrale, sia dal punto di vista strategico – pubblico-pubblico e pubblico-privato –, sia da quello strumentale. Questo articolo vuole dare il senso dell'evoluzione del percorso che – nel quadro brevemente tratteggiato – ha caratterizzato Parma e le sue terre, dando forma dal 2018 ad oggi al titolo di Città capitale attraverso un progetto-programma che intende la cultura come determinate del benessere e propone modelli replicabili basati sul dialogo pubblico-privato.

### Obiettivi e programma

Cinque gli anni trascorsi da quando abbiamo scritto il dossier, anni di lavoro intenso, di anteprese, laboratori, brusche battute di arresto, elettrizzanti ripartenze, attività sul territorio e intense campagne di digitalizzazione, ospiti internazionali, nuovi progetti, impegno civico e partecipazione. Anni di grandi sconvolgimenti economico-sociali che ci hanno segnato e insegnato, e consegnato anche una estensione del titolo per l'anno 2021. In questo tempo, grazie all'azione sinergica di tutto un sistema che dall'Appennino al Po non ha fatto mancare la sua energia, nemmeno nei momenti più duri, il programma si è sviluppato e trasformato, e ci ha portato a percorrere e sperimentare percorsi, che durante la stessa pandemia, abbiamo compreso essere attuali e centrati rispetto al raggiungimento di quella sostenibilità sociale su cui puntiamo traguardando gli SDGs dell'Agenda Onu per la sostenibilità.

L'idea programmatica di Parma per Capitale è stata espressa e condivisa con tutte le anime del territorio fin dal principio, ed ha trovato una solida base nella programmazione già in essere della città, definita nell'Agenda urbana 2030 "La città delle idee", un documento amministrativo che intendeva stabilizzare il percorso che aveva compiuto la città di Parma nei cinque anni prima della candidatura per uscire dalle difficoltà economiche e amministrative.

La città delle idee è stata la bussola che Parma ha assunto nel suo cammino, sintesi tra gli indirizzi politico-amministrativi e le sollecitazioni emerse da un lungo percorso di partecipazione con cittadini, il sistema imprenditoriale e terzo settore. Al centro del documento la rigenerazione urbana come obiettivo e mezzo per il rinnovamento socio-culturale messo in atto attraverso sette grandi presidi, i Distretti socio-culturali.<sup>1</sup> Luoghi pensati per rafforzare il *genius faber* del territorio, ottimizzare e divulgare le forme di convivenza e condivisione culturale: una palestra di tradizione, sperimentazione, innovazione e creatività. Ognuno è una polarità che si caratterizza per ambito tematico differente – musica, memoria, arti audiovisive, università, giovani, imprese culturali e creative, agroalimentare – ed è legato ad un punto d'eccellenza della proposta culturale territoriale.

Per Parma i Distretti hanno rappresentato l'hardware della candidatura, il programma ne rappresenta invece il software: puntando sul tema della *rigenerazione del tempo*, messo in atto grazie ad un progetto pilota e alle "officine contemporanee", la candidatura ha promosso un percorso di confronto e sperimentazione pubblico-privato dedicato a valorizzazione, potenziamento e stabilizzazione del sistema dell'industria culturale e creativa, sia nelle sue forme più accreditate e tradizionali, che in quelle più emergenti e sperimentali.

Il programma è funzionale al raggiungimento di obiettivi, che hanno come cardine il dialogo tra il mondo della cultura e gli altri ambiti tematici e produttivi – turistico, socio-sanitario, ambientale, ecc. –, con l'industria in prima linea. Il raggiungimento degli obiettivi è stato perseguito attraverso attività

sia condotte direttamente dal management del programma, sia sviluppate da una molteplicità di soggetti coinvolti attraverso un grande avviso pubblico. Questo approccio ha inteso promuovere una diversificazione delle progettualità che penetrando il tessuto sociale ora molto, altre volte meno, consegna oggi al territorio una eredità tangibile rispetto a approcci e riflessioni che pongono oggi Parma in una posizione di vantaggio competitivo rispetto alle politiche nazionali e internazionali di settore.

Ma vediamo insieme gli obiettivi da cui siamo partiti e gli asset principali oggi in corso di sviluppo. Al primo punto il miglioramento e la stabilizzazione dei processi collaborativi tra pubblico-privato. Un rafforzamento necessario per sostenere in maniera condivisa lo sviluppo della produzione culturale, l'ampliamento e l'inclusione dei pubblici, l'innalzamento dei consumi culturali tra i giovani, il radicamento della cultura e della creatività come driver di crescita del sistema imprenditoriale, secondo una visione che è parte del *genius loci* del territorio.

Alla base della *governance* di Parma 2020+21 c'è un'alleanza pubblico-privato che si è sostanziata prima nel processo che ha dato vita alla proposta di candidatura, cui hanno contribuito tutte le parti del territorio. Dopo la proclamazione – nell'ottobre del 2018 – la costituzione del Comitato per Parma 2020 ha portato al consolidamento e alla formalizzazione degli impegni comuni di istituzioni, fondazioni, imprese e associazioni, e dato vita ad un tavolo operativo di attuazione del programma – T2020 – cui partecipano soggetti pubblici e privati che riunendosi tutte le settimane rappresenta il vero e proprio coordinamento di quel sistema che tra 2019 e 2020

ha dato vita ad oltre 660 attività, ri-calendariandone un migliaio tra 2021 e 2022.

Il secondo obiettivo intende promuovere l'imprenditorialità *creative driven* per generare, da un lato, realtà capaci di allineare aspetti di business ad una proposta culturale e/o creativa (trasformando questo processo in un vantaggio competitivo) e per attivare, dall'altro, un più ampio e virtuoso rapporto tra azione culturale, mercato e terzo settore, così da produrre un innalzamento della qualità nel tempo del lavoro, configurandolo come tempo di benessere.

Il progetto è messo a terra attraverso una delle azioni del progetto pilota, la *open call Imprese creative driven*, lanciata con l'intento di promuovere una relazione di interdipendenza tra il settore imprenditoriale e culturale raccogliendo proposte progettuali destinate a stimolare la creatività e l'accesso alla cultura nelle imprese candidate.

Innovazione del prodotto, *brand identity* e comunicazione, luogo di lavoro attento al benessere di chi lo abita sono gli ambiti che le industrie che attivano questo tipo di dialogo con la cultura indagano e valorizzano in maniera trasversale, mirando all'incremento di una produzione di qualità e lo sviluppo del proprio mercato, collaborando e condividendo obiettivi e tempi con il sistema artistico e culturale, promuovendo costantemente il benessere dei propri dipendenti e creando un rapporto duraturo e forte con chi opera nel mondo della cultura, le così dette Imprese culturali e creative.

Questa azione nasce per essere una leva, un primo ciclo ispirativo e motivante. Ha inteso dimostrare (misurandoli grazie alle Università di Parma e al GSSI abruzzese) quali possano essere gli effetti della contaminazione tra



Figg. 1-2. L'inaugurazione di Parma Capitale Italiana della Cultura 2020+21: la cerimonia al Teatro Regio e la parata "People of Parma" (fonte: Flickr, Città di Parma).

cultura e industria se generati attraverso un progetto mirato da un lato alla crescita imprenditoriale e dall'altro alla professionalizzazione del mondo della cultura.

Ci ha reso evidente la necessità di costruire nuove figure professionali capaci di posizionarsi tra arte e business, leggere i bisogni imprenditoriali e aiutare le imprese a raggiungerli attraverso percorsi a base culturale e creativa. E nel tempo pandemico per quei gruppi di lavoratori coinvolti, si è dimostrata una occasione straordinaria di ritrovarsi nei medesimi valori, di condividere idee e soluzioni per affrontare la trasformazione in corso, di ritrovare l'unità tra dipendenti e imprese, costituendosi come una vera e propria azione di welfare aziendale.

Veniamo adesso al terzo obiettivo: l'accessibilità e l'inclusione. Su questo tema si innestano due grandi azioni del programma: una che riguarda gli strumenti e la digitalizzazione ed una che invece investe le competenze, la capacità progettuale, i contenuti e gli approcci. Dal punto di vista degli strumenti Capitale lascerà al territorio un grande portale multicanale, l'app, un grande patrimonio di virtual tours nati durante la pandemia per accompagnare i visitatori virtuali alla scoperta del territorio, nell'attesa di averli ospiti; la Parma card; un sistema di itinerari nuovi e densi di interconnessioni tra cultura, natura e food. Rispetto a competenze e capacità progettuali, sotto il segno dell'accessibilità si è svolta un'altra delle *open call*, che ha promosso percorsi di co-progettazione multidisciplinare e la presentazione di progettualità dedicate ai musei, con l'obiettivo sia di formare, sia di creare relazioni tra sistemi differenti che poco si parlavano, ovvero il culturale, l'educativo e il sociale.

Sulla scorta di quella esperienza e grazie ai positivi riscontri, durante il tempo pandemico abbiamo quindi curato una grande ricerca che ha voluto indagare a fondo l'alleanza tra cultura e salute, realizzando una mappatura regionale dei rapporti e dei progetti in essere tra i due sistemi. Una mappatura che ha dimostrato la maturità, ma anche la frammentazione di un sistema regionale che crede fortemente nella cultura come determinate della salute, ma che si trova privo di riferimenti e indirizzi politici nazionali. Proprio per questo il lavoro è stato raccolto dalla Regione Emilia-Romagna ed ha rappresentato la matrice di un grande percorso partito nel 2022, e che in questi anni vedrà formazione, networking, linee di indirizzo e misure finanziarie dedicate allo sviluppo e rafforzamento dei rapporti tra il sistema culturale e quello socio-sanitario,

sotto il segno della grande sfida del diritto alla cultura, che nei principi dell'accessibilità trova la possibilità stessa di essere goduto. Il quarto e ultimo obiettivo è legato al rendere Parma luogo di riflessione e confronto stabile sul binomio cultura e democrazia, sui valori civici e costituzionali che sottendono allo sviluppo di una comunità aperta ed inclusiva, innovativa nelle sue dinamiche sociali, una comunità che vede l'innalzamento del livello culturale dei territori come luogo di radicamento dei principi e dei valori democratici.

Si è sostanziato attraverso un grande progetto di partecipazione civica<sup>2</sup> che oggi raccoglie oltre 500 cittadini non solo di Parma. Un progetto di volontariato e networking che vuole rafforzare e sostenere il diffondersi dell'impegno civico e della cittadinanza attiva, che sono sostanza ed espressione della responsabilità collettiva. Promuovendo l'incontro e l'integrazione dei rapporti tra il volontariato e la cultura, il sociale, lo sport, l'ambiente, e in generale con la composita energia del territorio che si è manifestata e stretta intorno all'idea di Capitale, il progetto oggi è una reale opportunità di aggregazione e crescita collettiva, stabilizzato per andare ben oltre il 2021.

Il suo sito – unico in Italia – è pensato come un vero e proprio luogo di incontro, una porta di accesso ai servizi e alle opportunità di collaborazione che ogni cittadino italiano o straniero può cogliere se desidera mettersi in gioco, donare una parte di sé, divertirsi ed imparare, conoscere luoghi e persone preziose, contribuendo così a dare vita giorno dopo giorno ad un futuro migliore.

### **Il modello di governance**

Dal punto di vista gestionale il programma di Parma capitale della Cultura può essere considerato come un sistema di progetti, alcuni dei quali forniscono output finalizzati ad esaurirsi nell'anno di capitale, mentre altri – progetto pilota e strumenti – sono rivolti alla creazione di infrastrutture immateriali (il welfare culturale, le imprese creative driven, il programma di volontariato, il sistema di misurazione per la sostenibilità, ecc.) e materiali (*city branding*, l'hub della comunicazione, il portale, il sistema degli itinerari, ecc.) che generano benefici duraturi.

La realizzazione progressiva degli output di progetto e congiuntamente il cambiamento attuato nel 'business', ovvero nei risultati, permettono di contribuire progressivamente al raggiungimento degli obiettivi strategici di Parma 2020+21, secondo una logica che collega visione, programma e progetti.

Per volontà del tavolo di candidatura la struttura di coordinamento del programma doveva essere di tipo dedicato, fermo restando la responsabilità dei soggetti competenti per i singoli progetti. Da tutto ciò, i punti fermi da cui partire per definire i possibili scenari di governance per Parma 2020 sono quelli di un programma che si sviluppa con gli indirizzi e la direzione tecnica della Pa; prevede una sinergia collaborativa tra pubblico e privato; prevede finanziamenti pubblici e privati.

Il Comune di Parma insieme a "Parma, io ci sto!" ed Unione parmense degli industriali (Upi), ha fondato l'11 ottobre 2018 il Comitato per Parma 2020, con capitale misto, prevalentemente privato, per attuare una gestione complementare. Dalla data della sua fondazione altre realtà sono scese in campo e si sono unite ai soci fondatori promotori con l'obiettivo di sostenere il processo in atto di valorizzazione dei tempi, luoghi, potenzialità e aspirazioni del territorio, supportando lo sviluppo del sistema culturale come strumento di crescita della comunità e di inclusione sociale.

La messa del Programma in opera affidata all'Assessorato alla Cultura, si attua in collaborazione con il Comitato per Parma 2020 e con tutti gli altri settori – dal turismo, all'ambiente, dalla mobilità al sociale –, con le istituzioni del territorio ed il sistema privato, oltre i confini della città, fino a promuovere e raccogliere l'energia dell'intera Emilia.

In seno al Comitato è stata costituita una unità operativa – il tavolo 2020+21 – con il compito di coordinare e monitorare i progetti di Parma 2020+21, avvalendosi di figure professionali esperte in materia di project management pubblico/privato, comunicazione, fundraising e gestione sponsor, ecc.

Il Comitato è certamente uno degli asset principali di Parma 2020+21 e si trasformerà in un soggetto permanente per lo sviluppo della promozione e dell'innovazione territoriale a base culturale.

### **Il modello di misurazione: cultura e sviluppo sostenibile**

Il Manifesto di Parma 2020 vede la cultura come "benessere per la comunità, veicolo di sviluppo sociale ed economico, luogo di libertà e democrazia, spazio e tempo di inclusione e di crescita individuale e comunitaria", e la considera "un vero e proprio investimento che presupponga linee progettuali solide, pratiche di monitoraggio reali e un ritorno concreto che lasci una traccia, lasci strutture, metodologie e sistemi culturali vivi e capaci di generare comunicare, sostenersi".



Ma quali pratiche di monitoraggio scegliere per un programma così complesso? come dimostrare i risultati del lavoro svolto e comprendere quali siano le aree dove intervenire? Parma 202+21 ha da sempre puntato a dimostrare come l'investimento in cultura sia determinate per il raggiungimento degli SDGs dell'Agenda 2030 e per questo ha sviluppato un sistema di rendicontazione e monitoraggio basato su tale rapporto, che muove dal *framework* pubblicato dall'Unesco nel 2019 *Culture|Indicators 2030*.<sup>3</sup>

Lo strumento che ne è emerso, nato dalla collaborazione tra Comune di Parma, Comitato per Parma 2020, Promo Pa Fondazione e Deloitte, è dedicato sia alla restituzione finale dei risultati di Parma 2020+21, sia alla implementazione di un cruscotto di dati che anno dopo anno possa essere utilizzato dalla città sia per allineare le policy di settore e sviluppare nuove progettualità in linea con gli obiettivi nazionali e internazionali.

Il modello intende riflettere sia la visione concettuale, sia quella strategica di Parma 2020+21, che si è distinta per il coinvolgimento e la partecipazione sinergica di attori pubblici e privati, secondo tre principi guida:

- trasparenza nella restituzione del lavoro svolto, per rafforzare la fiducia tra e con gli *stakeholder*;

- verifica e confronto con i soggetti coinvolti nel programma per indagarne e approfondirne i legittimi bisogni e le aspettative;

- allineamento delle policies, per migliorarsi e comprendere quali azioni mettere in campo anno dopo anno per portare il sistema verso gli obiettivi: benessere, costruzione di competenze, inclusione e resilienza.

La metodologia utilizzata è il risultato di un'approfondita analisi dei principi, delle

tecniche e delle metodologie oggi riconosciute per il monitoraggio delle variabili ambientali, sociali e di *governance* di specifiche attività e tiene in considerazione altre esperienze nazionali e internazionali di misurazione d'impatto di manifestazioni culturali. Si tratta di un primo progetto che potrà certamente conoscere integrazioni e miglioramenti nel futuro, in considerazione anche dell'esperienza di reporting realizzata per Parma 2020+21, ma che rappresenta il primo passo di aggregazione e adeguamento di differenti metodi e prassi.

Il *framework Culture|Indicators 2030* dell'Unesco rappresenta la principale fonte metodologica d'ispirazione utilizzata. Grazie all'analisi dei 22 indicatori tematici e dei relativi metodi di calcolo o KPI proposti dall'Unesco, prevalentemente dedicati ad istituzioni pubbliche e decisori politici, sono stati selezionati quelli maggiormente applicabili alla realtà di Parma e al Programma di Capitale italiana della cultura e – ove necessario – ripensati in relazione alle specificità di un programma culturale con tempi determinati e, di conseguenza, con caratteristiche diverse dai contesti pubblici e politici di prevalente applicazione del *framework*.

Ove possibile, per la revisione dei metodi di calcolo, si è fatto ricorso ai GRI Standards (2021), gli standard di rendicontazione più diffusi a livello internazionale ed in particolare europeo per la redazione dei Bilanci di sostenibilità e documenti di informativa non finanziaria, che forniscono dettagli in merito alle modalità di reporting dell'informazione, rendendola comparabile nel tempo e con quella pubblicata da altre organizzazioni che adottano la stessa metodologia.

Sono inoltre stati considerati i principi delle

Linee guida per la redazione del bilancio sociale degli enti del terzo settore, adottate con il Decreto 4 luglio 2019 dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, coerenti con quanto previsto dai GRI Standards, nonché le modalità di rilevazione adottate per i 12 domini che compongono il panel d'osservazione del progetto Bes.

Nell'*Impact report* di Parma Capitale italiana della cultura (edito nel febbraio 2023), sono disponibili le tabelle con le correlazioni ed il dettaglio dei risultati sia numerici, sia contenutistici, sia d'impatto. Qui interessa evidenziare il valore dello strumento, che potrà essere utile per ottenere elementi di indirizzo sugli investimenti e le politiche culturali, anche in senso evolutivo e trasformativo, promuovendo e diffondendo nel sistema degli affiliati la cultura della sostenibilità in maniera ampia e diretta, anche permettendo di incoraggiare l'adozione di soluzioni per la sostenibilità nella gestione dei progetti socio-culturali.

Inoltre, il modello scelto rappresenta per Parma un ulteriore valore. Quello di far convergere la lettura dei dati dell'esperienza di Capitale italiana in un pensiero che permea il territorio ed è proprio di Parma Città creativa Unesco, aprendo opportunità e sinergie in termini di rafforzamento valoriale, strumentale e di policies, partendo da una lettura integrata e trasversale dei risultati, che incidono su tutti gli asset della città creativa. ■

#### Note

1 I distretti sono uno degli elementi cardine della politica di sviluppo territoriale perseguita dalla Giunta Pizzarotti sin dal primo mandato, realizzati attraendo investimenti europei, nazionali, regionali e naturalmente del territorio.

2 [www.miimpegnoaparma.it](http://www.miimpegnoaparma.it)

3 <https://whc.unesco.org/en/culture2030indicators/>



Figg. 3-4. L'inaugurazione di Parma Capitale Italiana della Cultura 2020+21: la cerimonia istituzionale al Teatro Regio alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella (fonte: Flickr, Città di Parma).

## Procida Capitale della cultura 2022: l'isola che non isola

Antonio Carannante

Procida, l'isola più piccola del Golfo di Napoli, a poco meno di un'ora di navigazione dalla terraferma. Un'isola dalle origini lontane nel tempo, riferibili all'età del Bronzo, e con Vivara, l'isolotto ad essa collegata da un piccolo ponte e dal 2002 Riserva naturale dello Stato, abitata fin dal XVII secolo aC rappresentando una meta delle più antiche navigazioni nel Mediterraneo occidentale. Nel tempo ha sviluppato una tradizione importante di antichi cantieri di flotte a vela e, in particolar modo, di marittimi famosi nel mondo sin dal '700 anche grazie a uno degli Istituti tecnici nautici più antichi d'Italia (Fogu e Salvemini 2022). Il primo Codice della navigazione fu del procidano Michele de Iorio, e il mare, nella sua storia, è davvero dappertutto tanto da rappresentare la parte essenziale del locale Pil tanto da costituire il vero antidoto contro il pericolo del turismo di massa e divenendo invece, meta preferita di artisti e intellettuali da Toti Scialoja, Cesare Brandi Roberto Pane fino a Roland Barthes, Alberto Moravia, Elsa Morante (con L'isola di Arturo, uno dei capolavori narrativi del '900) e Joseph Brodsky, Premio Nobel per la letteratura.

Un'isola, dunque, che non si è mai isolata e ha conservato fortemente la sua identità arricchendosi dall'incontro con nuove culture, con un'architettura che riflette questo continuo scambio: case allineate sul mare o che si fronteggiano quasi a toccarsi, di strade tagliate nel denso costruito, singolari forme di volte e cupole, archi che disegnano giochi d'ombra. E poi le scale: rampanti su corpi edilizi a configurarne le facciate, o interne a scavare inaspettati percorsi nella massa tufacea. Un'architettura che fa del volume plastico e smussato la propria regola, dove la forma arrotondata delle volte estradossate ritorna nel disegno degli archi e dei pilastri, sbazzati come grossolane colonne, o nelle scale rampanti a collo d'oca alla Marina Corricella, l'antico e variopinto borgo dei pescatori, oggi famoso nel mondo come luogo più scenografico dell'isola (Di Liello e Rossi 2017).

Gli autentici progetti di sviluppo sostenibile non possono che partire dal territorio, dalla

comunità, coinvolgendo il famoso 'dal basso' che non è un luogo comune ma il cuore pulsante dei veri cambiamenti. Nel 2015 a Procida, col coinvolgimento specie dei più giovani, l'amministrazione locale ha acceso un'azione politica partecipata, formando tavoli di lavori sulle specifiche materie, incontri diffusi sul territorio, dialogando con la cittadinanza e favorendo incontri con specialisti delle varie problematiche.

Si è quindi dato corso a una rinnovata amministrazione dell'isola che nonostante il fortissimo indebitamento ereditato, ha da subito puntato al coinvolgimento della popolazione su temi che coniugassero sviluppo e sostenibilità, tutela del territorio con maggiore attenzione ai temi sociali.

Da qui, ad esempio, Procida come uno dei primi comuni ad aderire nel 2018 al progetto Sprar per i richiedenti asilo e/o richiedenti protezione umanitaria, ma anche protocolli con le principali università campane per aprire al territorio le relative attività. La riapertura nel 2017 della biblioteca comunale con il recupero di volumi abbandonati grazie a tanti volontari e a un'associazione culturale locale, la ricostruzione nello stesso anno dell'archivio storico comunale, caduto nell'oblio, sempre col coinvolgimento di cittadini attivi. La comunità sempre più al centro anche delle storiche, e non, manifestazioni culturali isolate: l'introduzione della giuria popolare nel Premio letterario dedicato alla Morante; la nascita della rassegna "Procida racconta" con gli scrittori che si lasciano ispirare dai cittadini con una serata conclusiva in cui i procidani si vedono 'narrati', fino a MarEtica, l'etica del mare, dove vengono premiate le opere letterarie sul mare, in un'isola dove il Nautico più antico d'Italia continua a formare ufficiali di lungo corso che solcano i mari del mondo.

Eppoi l'attenzione all'educazione ambientale nelle scuole per formare cittadini più consapevoli. Si è sensibilizzata la comunità sulla gestione virtuosa del rifiuto per realizzare quell'economia circolare che è finalità ormai condivisa a livello globale partendo

dalle scuole isolate coinvolte in progetti ed iniziative a sfondo ecologista nonché collaborazioni con le più rappresentative associazioni ambientaliste italiane come Marevivo e Legambiente. Il Comune di Procida sin dal 2007 è entrato a far parte anche dell'Area marina protetta Regno di Nettuno proprio al fine di tutelare il mare circostante anche dal diportismo selvaggio, con giovani associazioni che si occupano degli spazzamare. Su quest'isola *Plastic free* non è dunque uno slogan scollegato dal reale, ma traduzione di buone pratiche cui improntare le proprie scelte quotidiane: vengono lanciate Giornate ecologiche di volontariato civico a beneficio delle spiagge locali come delle aree di verde pubblico, promosse esperienze di *citizen science* sui temi della salvaguardia del mare e della biodiversità nonché di approfondimento dei fenomeni di inquinamento da plastiche e micro-plastiche. La raccolta differenziata ha difatti raggiunto e superato il 70%. Dal 2018 è inoltre caso-pilota in Europa insieme all'isola di Hinnoya (Norvegia) per un progetto finanziato dalla Ue (Horizon 2020) di *decarbonizzazione*. Inoltre è stata selezionata per partecipare al progetto europeo "Energie rinnovabili" co-finanziato dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale nell'ambito del Programma Interreg Mediterraneo, dedicato alla promozione delle energie rinnovabili. A ciò si è aggiunta la riqualificazione sui beni culturali: su tutti il recupero dal 2016, anche col coinvolgimento di volontari, dell'apertura al pubblico per Palazzo d'Avalos palazzo reale borbonico e poi carcere fino al 1988 (anno della dismissione) fino a divenire progressivamente negli anni sede di eventi culturali, festival del cinema, rappresentazioni, mostre ed oggetto di un importante progetto di riqualificazione per divenire un grande hub del Mediterraneo di arte, cultura, ricettività, associazionismo locale con zona museale e laboratori di avanzata ricerca tecnologica (Iodice 2017). Oggi questo bene è visitato da migliaia di visitatori con una notorietà in continua crescita, e la gestione è stata affidata ad associazioni giovanili che ne hanno costituita un'unica. E così il tenimento agricolo circostante, un tempo coltivato dai detenuti che ne vendevano i prodotti alla popolazione, ed oggi anch'esso recuperato dall'oblio e dall'abbandono grazie al lavoro di volontari divenendo in parte parco pubblico e in parte affidato agli imprenditori agricoli locali unitosi in consorzio per prodotti a km 0 delle colture locali. L'istituzione nel 2017 del Museo civico non solo quale luogo privilegiato per



condividere i tesori archeologici micenei della Riserva naturale dell'isolotto di Vivara (Pepe 2018) ma soprattutto come centro di connessione con l'identità e la storia tramite la sezione dedicata alla Marineria procidana, alla quale vari cittadini hanno consegnato gli oggetti dei marittimi imbarcati, presenti in ogni famiglia isolana e incentivare ancor più un processo di consapevolezza identitaria e quindi di tutela del territorio.

Tutto si è progressivamente sempre più incentrato essenzialmente sulla tutela dell'ambiente e sulla riqualificazione dei beni culturali che da un lato attrae un target di viaggiatori rispettosi del territorio (la tutela) e dall'altro ha una forte valenza sociale in quanto fa aumentare la consapevolezza dei procidani che diventano sentinelle dell'isola. La conoscenza viene quindi 'spinta' a tutti i livelli in quanto strumento per legare empaticamente il cittadino al proprio ambiente e farne – pertanto – un suo tutore e custode.

In tale rinnovato contesto nel 2020 è maturata l'idea della candidatura a Capitale italiana della cultura. Una candidatura non improntata sulle bellezze naturali o storiche (l'Italia fortunatamente ne è ricchissima), ma sulla sua atavica attitudine, nonostante le ridotte dimensioni, a creare connessioni e legami con la terraferma, vuoi, come anzidetto per la sua vocazione marittima, peculiare rispetto le altre isole del Golfo, vuoi per la storica necessità di reperire altrove risorse economiche vista la ristrettezza del territorio.

L'isola, con questa sua storia importante, è andata ad incarnare una metafora di sinergici ossimori: "l'isola che non isola" su tutti, come paradigma di uno sviluppo che parte dal noi (la connessione con altre comunità e altre culture) e non solo dall'io (solo il proprio

territorio, solo la propria identità), ovvero dal mettersi in rete con istituzioni culturali e città, di quell'Italia definita "minore" ma che spesso si ritrova a trainare il paese intero con la sua energia e laboriosità. Il mare, dunque, non inteso come separazione, ma come ponte verso l'orizzonte, quale fonte di ricchezza e sviluppo culturale ed economico. E sempre in questo contesto è stata naturale anche la risposta alla necessità di far fronte in maniera sostenibile a una simile manifestazione di richiamo internazionale con la scelta di un calendario di attività che rifuggivano dai mega eventi per propendere invece verso eventi diffusi sul territorio, sempre con uno sguardo all'innovazione socioculturale e all'economia etica. Il tutto arricchito con i cd. progetti comunità, cioè quelli che in particolare venivano generati e condotti con azioni direttamente coinvolgenti la cittadinanza e che hanno fatto in modo che un simile processo culturale non venisse a ridursi a una rassegna di mero intrattenimento, per quanto di qualità. Il Progetto "CompraSud" che, tramite le aziende consorziate provenienti dal centro-sud Italia, hanno sensibilizzato la popolazione all'acquisto di prodotti locali diffondendo la filosofia della filiera corta per favorire l'incontro tra la produzione di qualità e il consumo consapevole; "Scienza aperta" ideato dal Laboratorio di Genetica e controllo degli insetti vettori del Dipartimento di Biologia dell'Università Federico II di Napoli volto all'eradicazione della zanzara tigre. Il tutto sempre col coinvolgimento dei cittadini dell'isola grazie alla sinergica collaborazione col laboratorio di Nuove tecnologie dell'arte (Nta) dell'Accademia di Belle Arti di Napoli che con i propri studenti hanno stabilito un sistema di 'engagement' della comunità locale:

murales, ritratti 3D dei cittadini (attraverso tecnologie di scansione e modellazione, un procidano su tre è diventato una 'statuetta') e una grande festa collettiva che hanno consentito di instaurare un rapporto di reciproca fiducia, tradotto nella piena partecipazione dei cittadini al progetto e nell'installazione – all'interno di giardini e orti – di 500 "gravitrappole", dispositivi in grado di catturare le zanzare per la fase di censimento, svolgendo così un vero e proprio 'monitoraggio di comunità', alimentando il senso di quest'ultima. "Fili d'ombra fili di luce": un tempo nel carcere di Procida i detenuti lavoravano il lino che veniva venduto alla comunità locale con capi che entravano nei corredi delle donne procidane. Le associazioni locali "Chiaiolella-Borgo Marinaro" e "Minerva", in collaborazione col Dipartimento di Architettura e disegno industriale della Università degli studi di Napoli "Luigi Vanvitelli" e Sartoria locale e sostenibile Palingen presente all'interno della Casa circondariale femminile di Pozzuoli, hanno realizzato un'esposizione, proprio presso il Palazzo d'Avalos-ex carcere di Procida, di prodotti finiti sviluppando una narrazione che partendo dalla storia dell'antica lavorazione del lino locale, diventa narrazione identitaria. "Nutrice": la consapevolezza che il cibo non assolve solo alla funzione di nutrimento, ma è profondamente connesso alla dimensione emotiva, identitaria e sociale di una comunità con percorsi e itinerari negli orti locali al fine di mettere in connessione la produzione e il consumo del cibo, con la possibilità di concreta di curare la terra ed esercitare la libertà di scelta. I cittadini procidani hanno accompagnato i cittadini 'temporanei' in un'esperienza 'intima' del processo alimentare, partendo proprio dai giardini e dagli orti



Figg. 1-2. Scorci di Procida. Da sinistra: Terra murata, Marina della Corricella (fonte: archivio Marichela Sepe).



dell'isola. "Tutti per tutti": un progetto che si è proposto di ideare e realizzare percorsi di accoglienza sull'isola, dedicati prevalentemente a persone con disabilità, fino ad elaborare una vera e propria "Mappa accessibile".

Tutte le attività poste in essere durante l'anno da Capitale della cultura italiana hanno dunque mirato ad incentivare i processi e le buone pratiche già avviate negli anni precedenti, a creare delle 'eredità' sul territorio, ad attrarre finanziamenti per la riqualificazione del territorio e dei suoi beni per un turismo lento e sostenibile. L'esempio forse più emblematico è Palazzo d'Avalos. In quest'anno è stato lanciato come luogo ove gli artisti contemporanei creano ed espongono, visitato da migliaia di persone e destinatario di diversi finanziamenti pubblici.

Il Museo civico, altra strategica istituzione culturale, è entrato in sinergia con il Mann di Napoli, con il quale andrà a stipulare un protocollo d'intesa per percorsi condivisi, e con il Parco archeologico dei Campi Flegrei, al fine di creare sinergiche attività. L'isola di Procida sta diventando meta sempre più ambita come meta di eventi dolci e sostenibili in perfetta armonia con la sua identità.

La sfida del futuro sarà quella di governare il processo avviato. Da più parti si è paventata l'ipotesi, con l'isola al centro di una ribalta internazionale, di un turismo di massa che potesse cannibalizzare il territorio, ma a un'oculata politica di valorizzazione dei beni culturali (che filtra il turismo), la forte identità procidana in uno a un'economia marittima ancora importante, rappresentano ottimi anticorpi affinché l'isola di Arturo, dal romanzo morantiano, resti quell'isola apparentemente anonima e invece vero luogo dell'anima così come magistralmente definito dall'architetto e scrittore Bernard Rudofsky: "Turisti, crocieristi, snobs faran bene a dimenticare il nome di Procida; ma gli artisti vi troveranno delle nuove sensazioni, gli architetti delle rivelazioni, i buongustai delle primizie, gli innamorati un nascondiglio. Chi è un po' di tutto questo, troverà in Procida il luogo segnato dalla sua sorte." ■

#### Riferimenti

Di Liello S., Rossi P. (2017), *Procida. Architettura e paesaggio. Documenti e immagini per la storia dell'isola*, Nutrimenti, Roma.

Fogu C., Salvemini R. (2022), *Procida, orizzonte mare*, Nutrimenti, Roma.

Iodice R. (2017), *Palazzo d'Avalos e l'ex Carcere di Procida. Il complesso monumentale rinascimentale tra passato, presente e futuro*, Nutrimenti, Roma.

Pepe C. (2018), *Vivara. Storia e insediamenti archeologici*, Nutrimenti, Roma.

## Bergamo-Brescia Capitale della cultura 2023

Claudio Cecchinelli

La progettualità di Bergamo Città creativa si interseca con temi portanti del dossier di programmazione della Capitale italiana della cultura: "La città natura" e "La città dei tesori nascosti". L'idea alla base della progettualità "La città dei tesori nascosti" è illustrare come la presenza vivente delle tradizioni e del patrimonio culturale può essere assunta concretamente come risorsa attiva nella costruzione delle visioni, delle ambizioni, dei legami sociali, delle politiche pubbliche, che produrranno il futuro di questi territori. L'anno della Capitale della cultura servirà come una rinnovata presa di conoscenza di quanto il patrimonio culturale possa offrire fondamento alla costruzione del futuro dei territori di Bergamo e Brescia. La creatività avrà un ruolo di stimolo e di aggregazione. Bergamo Città creativa Unesco interpreta la creatività come capacità di creare collegamenti originali fra risorse già presenti sul territorio, creando percorsi virtuosi di rigenerazione.

La candidatura di Bergamo a Città creativa Unesco è nata dalla consapevolezza della rilevanza culturale e creativa del 'saper fare' che ha consentito alla tradizione casearia bergamasca di affermarsi e perfezionarsi attraverso i secoli – pure in un contesto economico caratterizzato dalla netta prevalenza del settore manifatturiero – tanto da rappresentare oggi un elemento indicativo dell'economia del territorio bergamasco. Fra gli obiettivi dichiarati nel dossier per la candidatura Unesco, sono inclusi il sostegno all'imprenditorialità nel settore della gastronomia, l'incoraggiamento di formule associative e lo scambio di buone pratiche e modelli con il network delle Città creative, con particolare attenzione alle ricadute sulla gestione del territorio. Le istituzioni hanno il ruolo di catalizzatori di energia per spingere il tessuto sociale verso la rigenerazione. Raccogliere questa energia creativa e vitale attorno a un progetto unitario ha rappresentato il primo importante risultato dell'ingresso nel network delle Città creative Unesco. La progettazione di Capitale della

cultura include svariate iniziative specifiche in questo campo, quali ad esempio l'attivazione di corsi di formazione per professionisti del comparto, l'istituzione di un distretto agricolo caratterizzato da interdipendenze produttive tra aziende agricole e alimentari e il programma B2Cheese proposto dal progetto Forme, ossia un evento annuale unico presso il polo fieristico di Bergamo dove business, istruzione e cultura saranno uniti in un format innovativo. Questo è solo un esempio delle tante iniziative che valorizzeranno il patrimonio culturale, ambientale ed economico rappresentato dai prodotti, gastronomie e sistemi produttivi dei nostri territori, riconoscendovi una via possibile per un'agricoltura sostenibile.

Sostenibilità è una condizione imprescindibile ed è il fattore comune di tutti i progetti di Capitale della cultura e di Bergamo Città creativa, come sarà evidenziato nell'area progettuale denominata "La città natura", dedicata alle importanti politiche attuate in maniera integrata sulle scelte urbanistiche, le aree verdi e i parchi di cintura, con l'obiettivo di rendere le città più verdi e sostenibili. In quest'area progettuale sono compresi i progetti "La natura in città", volti a migliorare e valorizzare i parchi urbani. Sono già in atto la creazione di nuovi orti urbani e il miglioramento della gestione di quelli esistenti. È previsto inoltre l'ampliamento del settore espositivo della sezione di Astino dell'Orto botanico (La valle della biodiversità) e la realizzazione del Bosco della memoria, strutturato in stanze dove svolgere varie attività: dalla conoscenza botanica alla pratica agronomica, dallo studio degli insetti alla raccolta dei frutti e altro ancora. Questi sono solo un esempio di come la Capitale della cultura possa essere una grande opportunità per approfondire la presa di coscienza e la riflessione collettiva sulla necessità di perseguire un modello di sviluppo più sostenibile e di attuare un cambiamento culturale. Questo cambiamento culturale deve necessariamente coinvolgere tutti. Una più ampia comprensione e condivisione della

necessità di azioni trasformatrici e individuali e collettive permetterà di portare avanti in maniera incisiva il percorso intrapreso verso una città più sostenibile.

“L’AgriCultura che unisce” è un altro progetto trasversale ai temi di Bergamo Città creativa. L’obiettivo del progetto è stimolare nelle giovani generazioni l’attaccamento verso il territorio in cui vivono e insegnare loro a fare rete per produrre sviluppo economico e rigenerazione. L’idea è di partire dall’agricoltura, un ambito produttivo che racchiude aspetti importanti nella vita di ogni cittadino come cibo, sicurezza alimentare, cultura, tradizioni, ambiente, sostenibilità, storia, testimonianze, bellezza, identità e solidarietà. Queste finalità saranno perseguite attraverso un progetto didattico rivolto alle scuole primarie e secondarie di primo grado delle due province. Tale progetto coinvolgerà anche i genitori, per creare una consapevolezza condivisa e dare maggiore impulso e incisività alle attività svolte.

La valorizzazione dei prodotti del territorio, l’accresciuta consapevolezza del loro ruolo nella costruzione di un modello di sviluppo sostenibile, il contributo occupazionale offerto dal settore agroalimentare alla resilienza dei territori montani, rendono Bergamo e la sua provincia un *case history* interessante, a livello nazionale e internazionale. Nell’anno della Capitale della cultura gli itinerari gastronomici saranno valorizzati. I territori di Bergamo e Brescia vantano una grandissima tradizione enogastronomica e una variegata offerta di esperienze a cui si affiancheranno specifiche progettazioni volte ad arricchire il comparto nel suo insieme complessivo.

La cooperazione con la rete delle Città creative rappresenta un’opportunità unica di

crescita e di promozione del nostro territorio, anche attraverso la creazione di percorsi di formazione tecnica con interscambi e collaborazioni, con l’obiettivo prioritario di recuperare i saperi tradizionali. L’appartenenza alla rete delle Città creative consente di mettere a sistema le esperienze maturate in situazioni assai diverse; attraverso sguardi differenti ma convergenti verso i medesimi obiettivi, permette proficui scambi di conoscenze e la costruzione di progetti comuni. In questa direzione sono state progettate le tre edizioni del Summit internazionale delle Città creative Unesco, favorendo lo scambio di buone pratiche fra cluster diversi e individuando format esportabili e personalizzabili in contesti diversi. In particolare l’ultima edizione, che ha avuto luogo il 21 ottobre 2022, ha concentrato i lavori sul tema del superamento dei confini, com’è evidente già dal titolo *Bridges across Boundaries - Intercluster Exchanges for Creative Solutions* ed ha visto la partecipazione di Città creative della gastronomia, letteratura e musica. Gli obiettivi sono ambiziosi ma concreti, secondo lo spirito che accomuna la visione di sviluppo sostenibile che caratterizza il network delle Città creative.

Il Summit ha raccolto il testimone degli importanti risultati ottenuti nel corso delle precedenti due edizioni, che hanno visto la partecipazione di Città creative Unesco, provenienti da quattro continenti. Nel 2020 la prima edizione del Summit – *Food. Restart from Creativity* – ha esplorato le tematiche della cultura alimentare e dell’innovazione del settore gastronomico; nel 2021 *Remember the Future* ha raccolto soluzioni e strategie adottate dalle Città creative per far fronte a difficoltà passate e future. Per

affrontare le sfide della contemporaneità è necessaria una creatività sempre più dinamica. Ricercare e adattare strategie sempre nuove per fare fronte a queste problematiche è la missione delle Città creative Unesco. I cluster che compongono la Rete delle Città creative possono offrire soluzioni originali, talvolta inaspettate, a cui ispirarsi per costruire progetti innovativi e replicabili. L’ultima edizione del Summit ha dimostrato che creare connessioni e sinergie tra le diverse aree della creatività della rete delle Città creative Unesco è l’approccio vincente per creare esperienze di successo.

In occasione del Summit le Città creative sono state invitate a raccontare e condividere esperienze, attività o progetti sviluppati grazie all’intreccio di modalità e pratiche attinte da cluster diversi – collaborando, creando legami e rinsaldando la cooperazione – che hanno dato vita a soluzioni particolarmente innovative e di successo e che possono essere prese a modello ed esportate.

Raccogliere e mettere in circolo esperienze che hanno fatto tesoro dell’intreccio di realtà e progettualità diverse, sperimentando il plusvalore dello scambio creativo, era l’obiettivo principale del Summit. Il racconto di pratiche, esportabili, trasferibili e replicabili, messe in circolo nel corso della discussione ha illustrato efficacemente la connessione tra i cluster come chiave per un arricchimento reciproco. Il Summit ha promosso gli obiettivi dell’*Unesco Creative Cities Network* (UCCN) attraverso uno scambio di migliori pratiche internazionali e casi esemplari, per costruire una maggiore cooperazione tra le città che investono in cultura e creatività. Prendendo atto delle migliori pratiche delle città che lavorano



Figg. 1-2. Scorci di Bergamo. Da sinistra: Piazza Vecchia (foto di Fabio Toschi), Città Alta (foto di Matteo Zanga).

attivamente per promuovere le industrie creative e le politiche culturali, le Città creative sono in grado di sviluppare un impulso ancora più forte per lo sviluppo sostenibile. Le città oggi sono al centro dello sviluppo sostenibile, dell'innovazione e della coesione sociale. L'obiettivo principale dell'UCCN è facilitare la cooperazione tra Città creative, scambiare le migliori pratiche e rafforzare le piattaforme per la partecipazione alla vita culturale, portando avanti nel frattempo l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile. Le Città creative beneficiano di partenariati multilivello e condivisione delle conoscenze orientate verso un futuro resiliente per le città, alla luce delle questioni sociali, economiche e ambientali. Insieme sviluppano e deliberano anche sui mezzi migliori per integrare la cultura nei piani di sviluppo urbano, un'esigenza urgente per le nostre sfide contemporanee. La sinergia fra gli obiettivi del network UCCN e la Capitale Italiana della cultura è più che evidente e non è certo una coincidenza che nel 2024 il prestigioso titolo sia stato assegnato, per l'ennesima volta, ad una Città creativa Unesco: Pesaro! ■

## Pesaro Capitale italiana della cultura 2024: dalla rigenerazione urbana alla cultura e ritorno

Daniele Vimini

Una delle carte vincenti del progetto di Pesaro Capitale italiana della cultura 2024 è stato il progetto di rigenerazione urbana dei luoghi di cultura e di creatività. Un progetto di rigenerazione (da quasi 100 milioni di euro) che non era scontato fosse centrato sulla cultura, con la possibilità di trasformare l'ex manicomio di San Benedetto, palazzo Ricci, palazzo Mazzolari e il palazzo San Domenico, per i quali fino a poco fa non c'erano fondi per riqualificarli. Non era neppure scontato puntare su grandi contenitori urbani che possono così essere rigenerati grazie a una città che crede nella cultura.

Un vantaggio competitivo importante è stato poterlo raccontare nel dossier di candidatura, riuscendo inoltre a collaborare con diversi protagonisti in un lavoro di sinergie e contaminazioni. È stato perfetto andare a raccontare il dossier proprio all'Auditorium Pedrotti, il palazzo eredità di Gioachino Rossini, simbolo della musica e oggetto di uno dei progetti in corso, dove si è svolta l'audizione per diventare Capitale italiana della Cultura.<sup>1</sup>

Usare le grandi opportunità che arrivano dal Recovery Plan per dare nuova vita a spazi e luoghi della città è stata una delle prime linee d'indirizzo dell'amministrazione: il nostro Paese è alla vigilia di una stagione di investimenti pubblici paragonabile solo alla ricostruzione post-bellica. Le opportunità offerte dal Recovery Plan e dal grande bando del Decreto interministeriale 395/20 mettono davanti a possibilità mai viste per partite fuori portata dei singoli enti e delle singole amministrazioni. È il caso del complesso del San Benedetto, di proprietà dell'Asur-Azienda sanitaria unica regionale Marche, per la cui ristrutturazione sono necessarie decine di milioni di euro, viste le condizioni in cui versa, ma che rappresenterebbe, se riqualificato, la vera rivoluzione per una delle aree più significative del centro di Pesaro, con evidenti ricadute per l'intero territorio.

Ma non solo: al di là dei finanziamenti per la

Capitale della cultura, a Pesaro arriveranno circa 20 milioni di finanziamenti ministeriali per la riqualificazione di tre grandi contenitori della città: palazzo Mazzolari, palazzo Almerici (sede della Biblioteca Oliveriana e del Museo Oliveriano, da poco inaugurato dopo anni di lavori) e il palazzo San Domenico. Una nuova mole di contributi che permetterà di rivoluzionare ulteriormente il volto del centro storico. Si tratta di tre palazzi che rientrano in quei progetti pensati per trasformare e migliorare l'aspetto e la fruizione di luoghi strategici da parte dei cittadini. L'ufficialità è arrivata con il decreto del Ministero dell'Interno e la lista dei comuni beneficiari dei contributi, da destinare ad investimenti in progetti di rigenerazione urbana per gli anni 2021-2026, pubblicata nel sito del Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali.

Un anno da record per la nostra città che si è aggiudicata oltre 62 milioni di euro di finanziamenti, frutto di un grande lavoro di squadra trasversale tra assessorati e settori tecnici amministrativi. Si tratta di un ulteriore investimento che permette di progettare e guardare al futuro con l'obiettivo di fare di Pesaro, sempre più, un modello nazionale ed europeo, in vista delle sfide che vedono la città protagonista, nei prossimi mesi e anni, anche della candidatura a Capitale europea della cultura nel 2033.

Per palazzo Mazzolari Mosca significa migliorare (con 8.500.000 €) spazi preziosi, attualmente nel rischio degli spostamenti di materiali e uffici, per l'ampliamento delle aree di cui il Museo civico necessita.

Per il palazzo San Domenico 7.000.000 € sono finalizzati a realizzare un intervento che cuce le prospettive di via Giordano Bruno e prevede la sistemazione del chiostrino da destinare a una nuova piazza scoperta per eventi legati alla socialità e creatività, assieme all'utilizzo delle sale da destinare a uffici comunali.

Infine, 4.500.000 € sono destinati a palazzo



Almerici, che si aggiungono ai 3 milioni di euro del PINQUA per la riqualificazione del piano nobile. Con questi ulteriori 4,5 milioni verranno completati la torre libraria e gli interventi al piano superiore risolvendo problemi strutturali ed espositivi. Si pensa inoltre a una rigenerazione dell'appartamento del custode, secondo l'idea di dividere in due la superficie e destinarla a residenze artistico-scientifiche; una sorta di portierato 2.0 che si aggiungerà alla futura Osteria Olivieri, un locale pubblico destinato all'accoglienza. Oggi il Museo Oliveriano è un luogo sicuramente più ricco, interattivo e accessibile di come era prima di questo imponente restauro. Dal nuovo bookshop alle sale attrezzate per l'accoglienza scolastica (con armadietti e bagni che, fino ad oggi, non esistevano), all'accesso per persone disabili, per una migliore fruizione con nuovi pannelli didattici, pensati per un ampio pubblico. Il fascino di questo allestimento parte proprio dal racconto, in un progetto museografico che converte l'approccio artistico dell'arte povera in progetto espositivo, componendo i frammenti epigrafici in grandi figure geometriche che corrispondono ad una unità didattica del progetto scientifico, curato della Sovrintendenza.

Un'altra elemento di interesse è lo storico accordo per il completamento dei lavori di riqualificazione dell'ex carcere di Rocca Costanza. L'Agenzia del Demanio, il Ministero della Cultura-Direzione Generale degli Archivi e il Comune di Pesaro hanno siglato un accordo per far tornare alla vita Rocca Costanza e che prevede la rifunzionalizzazione e valorizzazione del prezioso immobile che diventerà sede dell'Archivio di Stato e tornerà ad ospitare eventi culturali.

Non solo: dopo il Museo nazionale Rossini e il Museo nazionale della Motocicletta, ora un altro grande museo a richiamo internazionale avrà sede a Pesaro dedicato a Dario Fo e Franca Rame, nella prestigiosa cornice della Rocca. Il programma è quello di creare una rete culturale di città medie, in grado di presentare il meglio dell'offerta turistica e culturale in Italia al mondo; il Museo Dario Fo e Franca Rame darà la possibilità di ospitare uno dei temi più prestigiosi legati al teatro e alla letteratura degli ultimi due secoli. A Pesaro Dario Fo è stato legato al Rossini Opera Festival, ma è stato anche un grande animatore culturale a livello provinciale; Franca Rame, inoltre, ha calcato tante volte il palco pesarese. Si ricorda il loro rapporto con il Carnevale di Fano, il Teatro universitario di Urbino, la stagione a Urbino.

L'importo previsto per l'operazione di rigenerazione è di 5.400.000 €, di cui 1.400.000 messi a disposizione dal Ministero della Cultura-DG Archivi, 3.600.000 dall'Agenzia del Demanio e 400.000 dal Comune di Pesaro. L'Agenzia del Demanio assumerà le funzioni di Stazione appaltante per la realizzazione dell'intervento che durerà tre anni. Tra i punti di forza del protocollo ci sono: la riqualificazione del bene dello Stato di rilevante interesse storico-artistico; la chiusura di una locazione passiva, fruibilità futura per la collettività in sinergia tra il Ministero della Cultura e il Comune di Pesaro, che porterà un risparmio di spese per lo Stato di circa 200.000 € annui, il progetto di rifunzionalizzazione già predisposto dal MIC.

L'immobile di rilevante interesse storico-artistico ha svolto funzioni carcerarie fino al 1989. Negli anni successivi, a seguito della dismissione dagli usi carcerari, il Ministro

della Cultura ha avviato importanti interventi di riqualificazione, restauro e consolidamento al fine del suo riuso, ipotizzando un percorso di valorizzazione e riuso per le esigenze dell'Archivio di Stato. Oltre ad ospitare l'Archivio, l'operazione consentirà di restituire alla città uno degli edifici più preziosi, che tornerà così ad essere fruibile e valorizzato anche a fini turistici-culturali quale struttura di eccezionale valore storico e architettonico: parallelamente al protocollo si avvieranno infatti le attività di valorizzazione culturale del bene attraverso la sottoscrizione di un Accordo di valorizzazione tra il Ministero della Cultura e il Comune di Pesaro per l'utilizzo di spazi dedicati all'ente comunale anche ai fini dello svolgimento di numerosi eventi culturali tra i quali il Rossini Opera Festival.

### E le periferie?

Una città come Pesaro, inoltre, non dimentica le sue periferie e con il Bando PINQUA arriveranno 45 milioni di euro, che cambieranno il volto dei borghi e delle colline intorno alla città. Il Ministero per le Infrastrutture e Mobilità Sostenibili ha promosso, su tutti i fronti, i progetti presentati dal Comune per il bando "Programma innovativo nazionale per la qualità dell'Abitare (PINQUA): Borghi e Colline, San Benedetto e Centro Storico, con la rigenerazione urbana dell'asse via Passeri - via Castelfidardo".

### Decumano carbon-free

"Decumano Carbon Free" è il progetto di rigenerazione urbana della zona nord del centro storico di Pesaro che agisce su due azioni integrate – edilizia residenziale pubblica e opere per il miglioramento degli standard



Fig. 1-2. Pesaro Capitale italiana della cultura 2024. Da sinistra: l'audizione per la candidatura all'Auditorium Pedrotti (foto di Luigi Angelucci), vista sul Parco San Bartolo (foto di Leonardo Mattioli).

abitativi (spazi verdi, servizi sociali e culturali, etc.) – per promuovere l’inclusione sociale e l’efficientamento energetico. Due, quindi, gli obiettivi: implementare la qualità dell’abitare a mezzo cultura; disegnare una strategia per la sostenibilità ambientale in linea con la tutela dei valori storico-paesaggistici. Decumano Carbon Free vuole promuovere l’abitare in centro storico, sia attraverso il recupero e il riuso del patrimonio edilizio da convertire in residenze (per l’edilizia pubblica e sociale), sia attraverso l’implementazione di spazi per cultura, verde e sociale. L’idea è quella di una città di prossimità in cui gli standard abitativi del centro storico vengono innalzati ‘a mezzo cultura’.

Il progetto *site-specific* parte dalla valorizzazione delle risorse ambientali presenti nel luogo: sarà un anello a condensazione, basato sullo scambio termico tra acqua fredda di falda e l’acqua irraggiata di fiume, a gestire il riscaldamento-raffrescamento degli edifici del tessuto urbano coinvolto. Un approccio pilota, che ragiona sulla scala del tessuto urbano e non del manufatto edilizio, potenzialmente estensibile all’intero centro storico o ad altri nuclei antichi con caratteristiche simili. Quattro sono le linee di indirizzo: sostenibilità, sviluppo economico, partnership e welfare diffuso.

### Borghi e castelli

Tre progetti che mirano a cambiare il volto della città e dei borghi. Il programma ministeriale mette al centro anche il tema dell’abitare e premia le trasformazioni urbane legate alle riqualificazioni e agli investimenti sulle abitazioni sociali e gli ambiti culturali. Implementare l’appetibilità dei borghi per ripopolare la città di collina. Questo l’obiettivo del progetto “Borghi e colline”, elaborato dagli uffici tecnici del Comune coordinati dall’architetto Eros Giraldo e dall’architetto Stefano Amadio, insieme alla collaborazione dello studio STARTT di Roma e l’architetto Simone Capra.

Il progetto propone un modello di abitare in armonia con una visione generale del territorio, che punta al miglioramento delle qualità ambientali, attraverso operazioni edilizie basate sul consumo zero di suolo, sul potenziamento della rete ecologica e sull’accessibilità dei servizi di prossimità. Un progetto che intende superare la divisione centro-periferia, attraverso la soluzione puntuale degli elementi di fragilità e la valorizzazione delle caratteristiche territoriali che identificano i diversi quartieri, per qualità urbane, paesaggistiche, ambientali e socio-economiche delle comunità che vi abitano. Ginestreto, Novilara, Santa Maria dell’Arzilla,

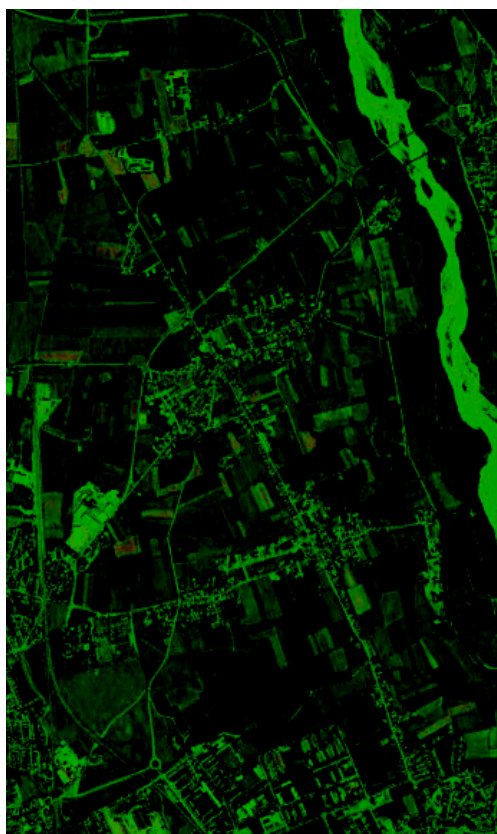
Monteciccardo, Candelara, Fiorenzuola di Focara sono i luoghi di “Borghi e colline”, con cui si prevede la rigenerazione del patrimonio da destinare all’abitare e il recupero dei valori paesaggistici. Nel progetto, 26 nuovi alloggi di edilizia sociale e servizi di comunità per l’inclusione sociale, nuovi spazi pubblici e reti smart per connettersi e lavorare da remoto. Quindi collegamenti green e ripensati in chiave sostenibile, così come l’edilizia e le infrastrutture tecnologiche ed energetiche in ogni borgo e dai borghi al centro/viceversa.

Questi ed altri interventi possono essere visionati sulla mappa nel portale<sup>2</sup> del Comune di Pesaro, che si propone di fornire una visione immediata, di facile consultazione e di orientamento alle informazioni relative alle opere pubbliche realizzate, in fase di realizzazione o finanziate dal 2014 ad oggi. ■

#### Note

1 [https://www.youtube.com/watch?v=yA-EHTZCY0b8&list=PLNCxrYpSjy9WfPxO5m\\_4BLAFndgvvRHJ](https://www.youtube.com/watch?v=yA-EHTZCY0b8&list=PLNCxrYpSjy9WfPxO5m_4BLAFndgvvRHJ)

2 [www.pesarochecambia.it](http://www.pesarochecambia.it)



## ISTITUTO NAZIONALE DI URBANISTICA

SEZIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Con la collaborazione della Comunità di Lavoro sulla  
Rigenerazione Territoriale

Incontro online

## LE CRITICITÀ STRUTTURALI DEL TERRITORIO E LA SFIDA DI UN PROGETTO DI RIGENERAZIONE DEL TERRITORIO REGIONALE

I candidati alla Presidenza della  
Regione Autonoma FVG rispondono  
alle domande dell'INU FVG

**Mercoledì 15 marzo 2023, ore 15.00**

sulla piattaforma Zoom al seguente link:

<https://us06web.zoom.us/j/86407819171>

### Città accessibili a tutti 2023. Apertura

Iginio Rossi, Alessandro Bruni

Avviato nell'aprile 2016, in occasione del XXIX Congresso Inu grazie a una proposta di Luigi Bandini Buti, architetto ed ergonomo, Giorgio Raffaelli, presidente dell'associazione "Festival per le città accessibili", Iginio Rossi e Fabrizio Vescovo, architetto urbanista, all'interno dell'iniziativa "Il Paese che vorrei", curata da Marichela Sepe, con una mozione approvata dall'assemblea generale dell'Istituto, il progetto che si configura come uno spazio aperto, collaborativo e a rete su indirizzi, esperienze e prospettive di miglioramento del funzionamento urbano, è stato inserito nel programma della presidenza di Silvia Viviani tra le azioni maggiormente caratterizzanti i Progetti Paese. Dal luglio 2016 "Città accessibili a tutti"<sup>1</sup> fa parte delle Communities Inu, non disponendo di risorse economiche dal maggio 2021 gli eventuali gettoni di presenza riconosciuti ai componenti Inu del Gruppo di lavoro per partecipazioni a incontri formativi vengono girati al fondo presso la Tesoreria Inu per finanziare le iniziative definite dal Gruppo di lavoro.

L'adesione alla Community è determinata dalla disponibilità a collaborare alle iniziative. Tra le principali adesioni spiccano le Sezioni Inu di Calabria, Marche, Umbria, Toscana, Trentino e importanti enti, tra i più rappresentativi, Biennale dello Spazio Pubblico, Cerpa Italia Onlus, Comuni di Ancona, Catania, Foligno, Genova, Livorno, Mantova, Reggio Emilia, Spello, Udine, Consiglio nazionale APPC, Ente nazionale sordi, Federazione italiana per il superamento dell'handicap, Festival per le città accessibili, Fiaba Onlus, Università luav di Venezia, Politecnico di Milano-Polo di Mantova, Prefettura di Isernia, Unione italiana ciechi e ipovedenti, Università degli studi di Firenze, Salerno, Trieste, Università politecnica delle Marche, Urbit-Urbanistica Italiana.

Tra le adesioni sono significative le presenze del network Mirabilia<sup>2</sup> e della Camera di commercio di Genova che sostengono economicamente alcune iniziative.

Il Progetto dispone di un'ampia coerenza con gli obiettivi dell'Agenda 2030 Onu per lo Sviluppo sostenibile laddove lo stesso Progetto Inu sceglie di agire per favorire il superamento delle disuguaglianze, per assicurare la salute e il benessere per tutti,

per contribuire al raggiungimento dell'uguaglianza di genere, per operare affinché la vitalità di città e territori sia parte della rigenerazione – si afferma che la vitalità deve essere il principale obiettivo progettuale dell'accessibilità – per porre le persone al centro dei traguardi inerenti il miglioramento della qualità della vita, e in particolare nel lavorare per "rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e

#### L'accessibilità nelle pubblicazioni di INU Edizioni

Subito dopo l'avvio di Città accessibili a tutti le riviste editate da INU Edizioni hanno dedicato frequenti pagine ai temi afferenti il 'planeta' accessibilità.

Al fine di diffondere la conoscenza e la cultura inclusive, riteniamo utile elencare i riferimenti bibliografici.

#### Collana PeP-Piani e Progetti

Rossi I. (a cura di) (2017), *Verso città accessibili. Miglioramento del funzionamento urbano*.

#### Rivista Urbanistica

Rossi I. (a cura di) (2022), *Piani, progetti, politiche. Città accessibili a tutti*, no. 164, p. 66-123.

#### Rivista Urbanistica Informazioni

Rossi I. (2017), *Turismo per tutti, una proposta Inu per itinerari accessibili*, no. 272, p. 13-15.

Rossi I. (a cura di) (2018), *Accessibilità, integrazione e scale: web, territori, città e quartieri*, no. 280-281, p. 87-102.

Rossi I. (a cura di) (2019), *Italia bella e accessibile. La fruizione ampliata del patrimonio culturale e ambientale quale strumento di inclusione, salute e bene-essere sociale*, no. 284-285, p. 28-41.

Rossi I. (a cura di) (2019), *Superamento delle barriere all'abitare, città accessibili a tutti*, no. 286, p. 47-67.

Rossi I. (2021), *Un patto per l'urbanistica città accessibili a tutti*, no. 295, p. 68-71.

Community Città accessibili a tutti (a cura di) (2021), *Città accessibili a tutti. La sperimentazione in atto: un patto per l'urbanistica città accessibili a tutti*, no. 297, p. 26-35.

Rossi I. (a cura di) (2022), *Premio città accessibili a tutti. Vitalità e accessibilità a 360°*, no. 301 si.

Community Città accessibili a tutti (a cura di) (2022), *Accessibilità e inclusione sociale. Indirizzi, orientamenti e prospettive verso città accessibili a tutti*, no. 302, p. 116-126.

Community Città accessibili a tutti (a cura di) (2022), *Accessibilità e inclusione sociale: il contributo delle università*, no. 303, p. 93-104.

Community Città accessibili a tutti (a cura di) (2022), *Il contributo delle università per costruire maggiore consapevolezza su accessibilità e inclusione sociale*, no. 305, p. 75-87.



sostenibili” (Agenda 2030, Obiettivo 11) e orientare quell’accessibilità per tutti agli spazi verdi - pubblici sicuri e inclusivi che è più volte richiamata nell’Atlante.

Con il 2023 prende l’avvio il programma di lavoro che impegnerà la Community fino al 2025. Ovviamente le condizioni sociopolitiche di questi anni non consentono di tracciare percorsi dettagliati in un panorama come quello italiano, politicamente frammentato e con significative disuguaglianze territoriali, oltre il periodo di un anno. Però per delineare obiettivi fattibili e per dividerli nei vari contesti si può ricorrere alla condivisione e al confronto. In questa ottica il servizio proposto da *Urbanistica Informazioni* si apre al dibattito 'raccontando' idee, progetti, azioni e prospettive che il percorso sviluppato dalla Community Città accessibili a tutti ha seguito all’interno dell’Istituto ma anche all’interno della rete costruita a partire dal suo avvio. ■

#### Note

1 La Community opera attraverso programmi triennali definiti da un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti degli enti aderenti. Fanno parte del programma attuale (2023-2025): F. Alberti e L. Marzi, Università degli studi di Firenze; A. Bruni e P. Toseroni, Inu Umbria; C. Centanni, Inu Marche; I. Garofolo, B. Chiarelli e E. Marchigiani, Università degli studi di Trieste; I. Fasolino, Università di Salerno; G. Manuele, Dott. Ric. in Architettura; E. Marcheggiani, Università politecnica delle Marche; P. Nobili, Cerpa Italia Onlus; M. Passarelli e P. Giuliani, Inu Calabria; C. Peraboni e S. Campioli, Politecnico di Milano-Polo di Mantova; L. Porzio, architetto; I. Rossi, Inu; A. Rosu, Pianificatore; F. Sbeti, INU Edizioni; V. Tatano e R. Revellini, Università luav di Venezia; A. Viganò e G. Ulrici, Inu Trentino.

2 Mirabilia associa l’Unione italiana delle Camere di commercio e le Camere di commercio di Bari, Basilicata, Caserta, Catanzaro, Crotone, Vibo Valentia, Chieti-Pescara, Foggia, Genova, Irpinia, Sannio, Marche, Messina, Molise, Pavia, Padova, Pordenone-Udine, Riviera di Liguria, Sassari, Sud Est Sicilia, Treviso-Belluno, Umbria, Venezia Giulia e Verona, in cui sono presenti siti riconosciuti patrimonio dell’umanità dall’Unesco.

#### Riferimenti

Progettare per tutti (2016), *Andare ovunque. Accessibilità, mobilità e comfort ambientale* [https://www.progettarepertutti.org/2019/12/15/intervista-al-prof-arch-fabrizio-vescovo/].

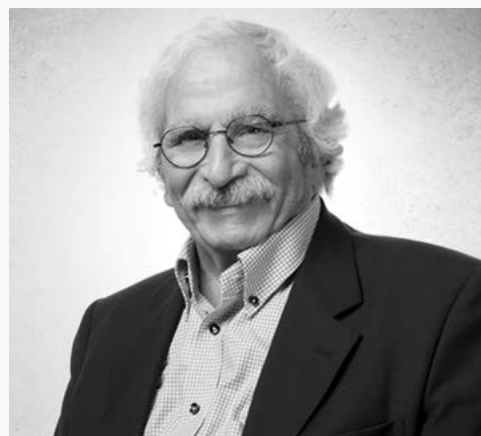
Inu Community Città accessibili a tutti (2016), *Il Paese che vorrei - Diversità* [http://atlantecittaccessibili.inu.it/wp-content/uploads/2019/04/01.1\_Il-paese-che-vorrei\_Diversita%CC%80\_Sintesi.pdf].

### Luigi Bandini Buti e Fabrizio Vescovo

Luigi Bandini Buti, architetto e accademico, ergonomo e specialista in progettazione universale, scomparso nel 2018, e Fabrizio Vescovo, architetto e urbanista, uno dei padri della legislazione italiana sull’accessibilità e di quella regionale del Lazio, scomparso nel 2020, hanno fatto parte del gruppo che, insieme a Giorgio Raffaelli e Iginio Rossi, ha presentato il Progetto pilota Città accessibili a tutti all’interno della proposta per Il Paese che vorrei in occasione del XXIX Congresso Inu.

Quando nel 2016 Bandini Buti sottolineava che la diversità è una risorsa, faceva emergere alcuni spunti di sintesi. Poneva un quesito fondamentale “per quale ragione non progettare spazi per tutti, disabili compresi? Se ti occupi dei disabili ti occupi di una minoranza, se ti occupi di tutti ti occupi anche dei disabili ma come persone fra le persone, concetto alla base del Design for all”. Con ironia affermava “non solo scivoli! Non occupiamoci solo di chi è in carrozzella, ma di tutti coloro che possono avere difficoltà nella fruizione dello spazio urbano: lesioni temporanee o permanenti, gravidanza, obesità, bambini appresso, vecchiaia, carenze sensoriali, carenze cognitive, diversità culturali ...”. Con forza ribadiva “il rispetto della dignità umana, troppo spesso si rispettano le norme, ma si forniscono ai disabili soluzioni povere, ghezzanti e irrispettose della dignità umana, non facciamo elevatori buoni per i disabili ... e per le immondizie condominiali!” Infine chiudeva con una prospettiva di lavoro “l’accessibilità non è una opzione ma deve diventare un tema indiscutibile per ogni buon progetto, come la mobilità, l’ecologia, il risparmio energetico ... e non atto di bontà. Usiamo il pensiero progettuale inclusivo che ci forniscono discipline come il Design for all, l’Universal design e movimenti come Archiversity.”

In un’intervista raccolta nel 2016 da *L’Architetto* (trimestrale del Cnappc), Vescovo ricorda l’avvio della propria militanza “negli anni Settanta, istruendo per l’approvazione come architetto urbanista i Piani regolatori generali, prima nell’ambito del Ministero dei Lavori Pubblici e poi per la Regione Lazio, ho preso atto che generalmente gli strumenti comunali di pianificazione ignoravano l’aspetto della qualità dello spazio urbano collegato all’accessibilità, mobilità e comfort, aspetto che purtroppo vivevo in modo diretto. Così nella stesura della Legge urbanistica regionale (Regione Lazio, Lr 72/1975) sono riuscito a fare accogliere un’integrazione relativa alle norme tecniche sull’obbligo di rendere accessibili tutti gli spazi pubblici anche alle persone con difficoltà di movimento. Era necessario dare attuazione alle disposizioni della Legge no. 118 del 1971. È stata la prima volta in Italia che un ordinamento declinava nelle sue norme l’obbligo, per le amministrazioni comunali, di provvedere nei loro strumenti urbanistici al raccordo tecnico-normativo tra accessibilità e pianificazione attuativa”. Dopo queste illuminanti aperture Vescovo ha proseguito con creatività e vigore “ho avuto modo di coordinare, nell’ambito dell’Assessorato all’Urbanistica, un settore che si occupava specificamente del rispetto delle normative sull’accessibilità, verificandone anche i risultati. Nel 2000 ho condotto un Progetto speciale interassessorile «Città per tutti: accessibilità, mobilità e comfort ambientale». Con questo strumento abbiamo consolidato il ruolo dell’Area pianificazione.”



Figg. 1-2. Da sinistra: Luigi Bandini Buti (foto di Epirazzi), Fabrizio Vescovo (foto di Sebastiano Rossi).

## Un bilancio delle attività 2019-2022. Mobilità attiva, bene-essere e inclusione

A cura della Community Inu Città accessibili a tutti

Dopo il Congresso Inu di Riva del Garda, "Governare la frammentazione", è stato avviato il secondo programma 2019-2021 della Community "Città accessibili a tutti" ma gli effetti della pandemia hanno imposto blocchi e rallentamenti che hanno inevitabilmente fatto slittare il termine al 2022. L'obiettivo del lavoro partendo dalle Linee guida per politiche integrate, pubblicate in occasione del congresso nella piattaforma,<sup>1</sup> è stato quello di sviluppare la sperimentazione "Un patto per l'urbanistica città accessibili a tutti" che attraverso il coinvolgimento diretto di alcune amministrazioni comunali potesse applicare gli indirizzi e gli orientamenti indicati dalle suddette linee guida. Il percorso per avviare la sperimentazione ha implicato una serie di azioni preliminari e di accompagnamento che i componenti della Community hanno ritenuto importante fare iniziare affrontando il ruolo delle reti per il bene-essere e l'abitare approfondendolo nel contesto della mobilità attiva (pedonalità, ciclabilità, utilizzo della sedia a rotelle).

### Reti della mobilità attiva per il bene-essere

Le relazioni tra gli ambiti della mobilità attiva e della qualità dell'abitare città e territori non poteva restare all'esterno delle tematiche della Community. L'iniziativa<sup>2</sup> ha permesso di esaminare approcci e orientamenti in grado di portare la ricerca sul terreno della visione capace di indicare soluzioni utili al miglioramento della vita autonoma delle persone e del benessere ambientale. Nella XII Giornata di studio Inu 2020 si è svolto il seminario<sup>3</sup> "Reti della mobilità dolce per il benessere ambientale e l'inclusione" che ha raccolto diversi lavori dal settore universitario della ricerca e studio dai quali sono stati tratti utili punti per una prima bozza di linee guida su mobilità dolce per il benessere ambientale e l'inclusione.

L'incontro ha confermato che l'approccio sistemico è indispensabile per affrontare il tema della mobilità lenta attraverso l'analisi

delle varie e diversificate componenti che la costituiscono, che interagiscono tra loro e che non sono solo di natura infrastrutturale. L'obiettivo è sempre quello di tentare di indurre un approccio alla mobilità e all'accessibilità del territorio prevedendo le reti ciclabili e pedonali come sistema di connessione privilegiato. Il tema si presta a interessanti studi e sperimentazioni in un quadro variegato di punti di attenzione e linee di intervento che possono essere articolate in una visione complessiva e in una prospettiva di complementarietà delle azioni, anche in relazione alla specificità dei contesti territoriali e infrastrutturali coinvolti. Le indicazioni dimensionali, funzionali, tipologiche e gestionali che scaturiscono dalle esperienze presentate nell'incontro costituiscono orientamenti a supporto di un processo di pianificazione della mobilità attiva più ampio, in termini sia tipologici che di potenziale utenza coinvolta. In ambito tecnologico sono sviluppati strumenti innovativi che tengono conto delle esigenze di gruppi di abitanti vulnerabili, sempre implementabile per intercettare i bisogni di anziani, bambini, donne, persone con specifiche disabilità. Emerge ovunque il ribaltamento di paradigma consistente nel considerare il sistema di mobilità attiva non più come un sistema subordinato alla preesistenza carrabile bensì come il vero e proprio fulcro di un ridisegno complessivo dello spazio pubblico orientato alla piena accessibilità urbana e territoriale e a una fruizione inclusiva dei luoghi.

### Il ruolo dei centri per l'erogazione dei servizi

La scelta di privilegiare la centralità delle persone ha imposto di aggiornare le priorità dell'agenda tematica in seguito all'emergenza sanitaria che ha fatto emergere con drammaticità l'inadeguatezza dei servizi riguardanti l'accessibilità e l'inclusione sociale. Nel giugno 2020 in preparazione di Urbanpromo è stato sviluppato il workshop<sup>4</sup> "L'erogazione dei servizi per l'accessibilità a

tutti negli organismi regionali". Nella parte dedicata ai processi, coordinata da A. Bruni, si è auspicato che l'attore pubblico in primis e tutti i portatori di interesse coinvolti abbiano capacità e consapevolezza nel mettere a sistema conoscenze e campi operativi diversi: dall'urbanistica, al design urbano, all'architettura degli interni; dal welfare socio-sanitario, al governo e gestione amministrativa di spazi e servizi di interesse collettivo, alla mobilità e trasporti; dal recupero e valorizzazione del patrimonio storico, allo sviluppo economico. Un utile chiarimento dell'articolazione necessaria a dare forza all'impianto delle conoscenze proviene dalle criticità sottolineate dai casi presentati.

Per A. De Salvatore del Craba-Centro regionale per l'accessibilità e il benessere ambientale di Ledha e Regione Lombardia, è necessario applicare un nuovo approccio al sistema di aiuti e contributi per le persone con disabilità che devono adeguare il proprio ambiente di vita. In sostanza propone un cambio di paradigma dove si cerca di superare la mera erogazione di contributi pubblici per l'eliminazione delle barriere verso un approccio che possa mettere al centro dell'attenzione l'ascolto delle persone, un'analisi approfondita delle esigenze, dello spazio e dell'ambiente da adeguare, avviando un percorso di partecipazione e ascolto che coinvolga tutto il processo, sottoposto a detti contributi, a partire dal supporto alla comprensione della modulistica posta alla base del procedimento amministrativo fino alla individuazione delle soluzioni migliori per ciascun individuo coinvolto. A tale criticità di approccio si propone il superamento attraverso l'attuazione di progetti pilota che pongano al centro delle loro finalità un modello partecipativo, di integrazione di competenze, di intersectorialità dei soggetti coinvolti. Un'altra criticità evidenziata è la poca diffusione dei Peba e in questo senso sarebbe importante incentivare in ogni comune la redazione e formazione dello strumento oltre all'istituzione in ogni amministrazione locale la figura professionale dell'*accessibility manager*.

Per M. Franz, del Criba, Centro regionale d'informazione sul benessere ambientale, Friuli Venezia Giulia, purtroppo è ancora diffusa la mancanza di formazione, sia per tecnici interni alla pubblica amministrazione che esterni. È quindi urgente organizzare e gestire percorsi formativi multidisciplinari. Un'ulteriore priorità è la necessità di avere un punto di riferimento costante e distribuito sul territorio, in grado di ascoltare e supportare le tante persone, associazioni e soggetti che manife-

stino problematiche rispetto all'accessibilità. L. Fantini, del Criba-Centro regionale per l'accessibilità e il benessere ambientale, Emilia-Romagna, richiama l'attenzione su uno dei problemi cardine legati alla sostenibilità economica e finanziaria dei servizi che si progettano e si implementano per l'assistenza e il supporto ad azioni volte al benessere ambientale. In questo senso il Criba, nell'evidenziare la necessità di superare il concetto di barriere a quello di benessere ambientale, lavora in stretta collaborazione con vari soggetti, dalle organizzazioni sindacali, agli ordini professionali, mediante un gruppo di lavoro che vedeva una sola persona dipendente per arrivare a oggi a cinque unità di lavoratori a tempo indeterminato e una molteplicità di collaborazioni professionali. In questo modello la presenza di finanziamenti dedicati risulta indispensabile. Un altro elemento problematico che viene evidenziato riguarda l'approccio e il metodo di lavoro, dove si richiama l'attenzione sulla necessità di comprendere sempre di più e meglio la condizione psicologica del o dei soggetti per i quali si svolge attività di miglioramento e adattamento dello spazio di vita.

### L'inclusione sociale

Dagli interventi emerge con chiarezza che le esperienze contengono ed esprimono opportunità crescenti verso modelli collaborativi e di rete, modelli che prevedono una costante presenza di una regia pubblica, chiara, strutturale e di lungo periodo. Una regia pubblica che consente e supporta processi

partecipativi promossi dal basso con un forte protagonismo dei soggetti portatori di interesse e direttamente coinvolti dalle problematiche connesse al benessere ambientale. Dalle esperienze presentate emergono modelli replicabili di forme di collaborazione tra enti pubblici, associazioni, professionisti e associazioni di categoria. Compaiono altresì opportunità di diffusione sul territorio nazionale di politiche regionali strutturali che possono favorire sostegno pubblico ad azioni e interventi per il superamento delle barriere e per la ricerca e attuazione di condizioni migliori di benessere ambientale (fondo unico regionale per la disabilità, registro e monitoraggio sull'attuazione dei Peba, fondi di sostegno per la redazione dei Peba, consulta per l'animazione e la gestione di azioni per le disabilità, reti di collaborazione sovra regionali, sportelli pubblici permanenti con gestione privata, collaborazioni trasversali all'interno dei centri di competenza regionale e apertura a vari soggetti come ordini professionali, sindacati, associazioni). Un percorso possibile di valorizzazione delle esperienze potrebbe risiedere in una maggiore diffusione delle stesse verso una sorta di "conferenza interregionale sulle politiche e i processi per la città accessibile", dove poter scambiare fattivamente modelli ed esperienze e prefigurare forme di collaborazione tra regioni e territori.

Dallo scambio di idee ed esperienze emerge la forza del modello collaborativo e di contaminazione che indica di proseguire sul percorso di scambio tra regioni ed enti che

operano sul territorio nazionale. Una prospettiva potrebbe risiedere nell'avviare una strategia di collaborazione interregionale attraverso l'organizzazione di una prima "conferenza interregionale" per la città accessibile e il benessere ambientale, dove poter sollecitare le regioni ad assumere e/o consolidare gli impegni verso l'attuazione di politiche e processi per un migliore funzionamento urbano a partire dalla selezione delle esperienze più virtuose. Una conferenza che si potrebbe concludere con una sottoscrizione di una "carta per il benessere ambientale" e il riconoscimento di una piattaforma condivisa, come nell'Atlante città accessibili, quale spazio collaborativo per lo scambio delle buone pratiche, individuando fondi di sostegno per il mantenimento e l'accrescimento di tale piattaforma. ■

### Note

1 <http://atlantecittaccessibili.inu.it/le-linee-guida/>

2 Alla BISP nel 2019 sono state trattate le reti per la mobilità dolce nell'ottica delle città accessibili a tutte/i. A Urbanpromo Progetti per il Paese nel 2019 sono state poste al centro le barriere che l'abitare subisce con la mobilità, la città pubblica, l'ambiente, il welfare socio-sanitario e più in generale con le politiche urbane.

3 L'incontro è stato curato da I. Fasolino dell'Università degli studi di Salerno insieme a I. Rossi, Inu.

4 Promosso da Inu-Istituto nazionale di urbanistica e Urbit-Urbanistica Italiana (Urbanpromo) in collaborazione con: Ledha-Lega per i diritti delle persone con disabilità e Regione Lombardia. Il Ws, analizzando le soluzioni adottate in Emilia-Romagna, Friuli VG, Lombardia e Toscana, è stato curato da I. Rossi, Inu, e A. De Salvatore, Ledha.





## Un bilancio delle attività 2019-2022. Linee guida per politiche integrate

A cura della Community Inu Città accessibili a tutti

Il progetto città accessibili a tutti nel primo triennio di lavoro (2016-2018) ha prodotto delle Linee guida per politiche integrate.<sup>1</sup> Raggruppate in progetti, strumenti, processi e formazione, non sono uno strumento direttamente regolativo: intendono fornire indirizzi di approccio, per consentire ulteriori declinazioni e specificazioni in relazione ai tanti e diversi spazi e territori cui potranno essere applicate. Sono l'esito della raccolta di numerose esperienze e occasioni di confronto. Da un lato, si configurano come uno strumento dinamico, aggiornabile nel tempo in rapporto al progredire delle azioni sul territorio. Dall'altro rispondono all'obiettivo di diffondere ciò che abbiamo appreso dalle pratiche sviluppate, per favorire lo scambio e fare sì che chi oggi intenda lavorare sui temi dell'accessibilità non si trovi nella difficile situazione di ripartire sempre da zero.

### Progetti per fruire spazi, tempi e servizi

Nel primo raggruppamento si afferma che una città è accessibile quando consente al più ampio numero di persone portatrici di diverse abilità di muoversi il più possibile in autonomia e sicurezza tra gli spazi e le attrezzature di uso collettivo, tra i luoghi dell'abitare e quelli in cui si esercitano le attività del vivere quotidiano. Occorre quindi progettare e/o ridisegnare spazi urbani e attrezzature fruibili, confortevoli, sicuri, gradevoli (alla vista, all'udito, al tatto, all'olfatto), divertenti, non ridondanti né invasivi; spazi non specificamente dedicati alle persone con disabilità, ma nei quali tutti possano sentirsi inclusi. Nelle operazioni di riqualificazione e rigenerazione dei territori urbani esistenti l'accessibilità deve costituire un tema ricorrente e imprescindibile, una componente ineludibile dell'accezione più ampia di sostenibilità. Il percorso per le città accessibili implica di adeguare le attrezzature e gli spazi aperti di uso collettivo operando affinché il maggior numero di persone abbia uguali opportunità e possibilità di accesso. È questo il compito

di chi progetta, realizza, organizza e gestisce spazi aperti al pubblico, esercizi commerciali, luoghi di svago e ritrovo. Progettare per tutti non rappresenta una limitazione alla creatività, al contrario la stimola attraverso nuove sfide. I temi dell'accessibilità per tutti devono perciò integrarsi in ogni progetto; non limitarsi a etichettare operazioni puntuali dedicate al semplice superamento di barriere architettoniche. Le questioni strategiche per un progetto di città accessibili non riguardano infatti solo il miglioramento della fruibilità di singoli luoghi di aggregazione e contenitori di attività di interesse comune, ma attengono anche e soprattutto alla connessione efficace tra gli spazi urbani, alla loro permeabilità, all'organizzazione dei sistemi del verde e della mobilità (pedonale, ciclabile, attraverso il Tpl, ...).

Attrezzare gli spazi del tempo libero è l'orientamento principale. L'accessibilità va intesa come un'opportunità per la promozione e il rilancio di economie e territori. Il turismo accessibile può costituire una leva per riattivare processi di sviluppo locale in aree interne e marginali del nostro Paese, e per innalzare la qualità dell'abitare. Gli interventi di miglioramento dell'accessibilità ad attrezzature e patrimoni culturali non possono limitarsi alle sole condizioni di fruibilità interna a singoli siti, contenitori e servizi. Devono inquadrarsi in progetti estesi e integrati, sviluppati a una scala idonea a connettere territori, tessuti urbani, edifici, eccellenze storiche, enogastronomiche, turistiche ed economiche.

### Strumenti per pianificare e programmare

Per rendere le nostre città più accessibili è necessario abbandonare la settorialità che ancora generalmente connota gli strumenti e le politiche in materia di accessibilità. Occorre integrare più efficacemente questo approccio progettuale nella pianificazione urbanistica generale, negli interventi di trasformazione così come in quelli di manutenzione ordinaria, e in tutti i procedimenti

amministrativi attinenti alle mutazioni dello spazio urbano. È richiesta anche la costruzione di quadri normativi e programmi. Nel nostro Paese, le norme in materia di accessibilità trattano ancora riduttivamente dell'eliminazione di barriere architettoniche e fisiche. Lavorare alla messa a punto di standard prestazionali – capaci di orientare gli interventi a un concreto miglioramento delle connessioni e della fruibilità di spazi aperti, percorsi urbani, sistemi di mobilità – può contribuire a colmare un gap che di fatto appare più culturale che normativo. Non meno importante è la disponibilità di risorse economiche per programmare (con continuità) e attuare (anche in maniera incrementale) gli interventi. Di fatto, tuttavia, al miglioramento della fruibilità di spazi e attrezzature già possono venire indirizzati molti e diversi finanziamenti (nazionali ed europei), i fondi a bilancio di diversi assessorati regionali e comunali (per opere pubbliche, welfare, sviluppo economico, ...), nonché le risorse derivanti da forme innovative di collaborazione tra attori pubblici e privati (attivi nei settori dei servizi, dell'imprenditoria, del commercio, ...).

È di conseguenza inevitabile riuscire a innovare piani e progetti. Il tema dell'accessibilità non può essere trattato solo alla scala edilizia. Per fare delle nostre città e territori luoghi accessibili a tutti è necessario che le operazioni di adeguamento dei singoli spazi siano inquadrare all'interno di un processo pianificato, quali componenti di una strategia coerente e di scala più ampia. Lungi dall'essere un tema settoriale e accessorio al governo del territorio, l'accessibilità va riportata all'interno della pianificazione generale, come un requisito prestazionale dei piani urbanistici, al pari di altri requisiti già assimilati nelle prassi ordinarie (tecnici, funzionali, dimensionali, ...). Così, negli strumenti di progettazione complessa e nelle operazioni di rigenerazione urbana, all'accessibilità va riconosciuto un ruolo cardine, anche attraverso specifiche valutazioni dell'efficacia delle trasformazioni in riferimento al miglioramento delle condizioni di mobilità, inclusione sociale, fruibilità estesa e inclusiva.

Armonizzare dati e modelli per aiutare la decisione è spesso la richiesta di istituzioni e amministrazioni. Sebbene tante siano le informazioni quantitative e qualitative costantemente prodotte dalle istituzioni pubbliche, la definizione di azioni per una migliore accessibilità trova ancora un ostacolo nella mancanza di banche dati integrate. La costruzione di strumenti per l'armonizzazione

dei dati esistenti e la loro rappresentazione spaziale può rendere la mappatura dei diversi livelli di accessibilità (in relazione a diversi tipi di disabilità) degli spazi urbani un riferimento puntuale e concreto per la redazione degli strumenti di pianificazione e programmazione pluriennale di opere pubbliche e interventi privati. In tal senso, il ricorso a strumenti tecnologici avanzati offre un valido supporto all'implementazione delle diverse fasi di un processo che si articola dall'individuazione degli ambiti di intervento da parte delle pubbliche amministrazioni, alla comunicazione dei livelli di accessibilità a cittadini e *city users*, e alla raccolta delle loro segnalazioni in merito a carenze e criticità.

### **Processi per politiche integrate e interattive**

L'accessibilità, tema trasversale nelle politiche pubbliche, implica la costruzione di un dibattito permanente tra tutti i settori preposti al governo del territorio, in primis quelli che si occupano di politiche e progetti spaziali. Richiede quindi la capacità – da parte dell'attore pubblico e di tutti i portatori di interesse coinvolti – di mettere a sistema conoscenze e campi operativi diversi: dall'urbanistica, al design urbano, all'architettura degli interni; dal welfare socio-sanitario, al governo e gestione amministrativa di spazi e servizi di interesse collettivo, alla mobilità e trasporti; dal recupero e valorizzazione del patrimonio storico, allo sviluppo economico. Per integrare i diversi settori di intervento i percorsi riconducibili alle esperienze a oggi sviluppate, indipendentemente dalla validità dei risultati specificamente conseguiti, scontano un comune elemento di criticità dovuto alla mancanza di sistematicità. Ne deriva che le singole iniziative spesso non hanno la capacità di darsi come pratiche ordinarie e replicabili. Per superare tali condizioni, al soggetto pubblico è richiesta una più forte azione di regia. L'accessibilità deve entrare a far parte dell'agenda programmatica del governo delle città e dei territori. Coerentemente, le amministrazioni (ai loro diversi livelli) devono assumere un ruolo di coordinamento e promozione attiva della pluralità di interventi e campi operativi tesi a rendere le nostre città accessibili a tutti. È indispensabile costruire processi di ascolto, partecipazione e comunicazione. Pratiche di interazione allargata devono diventare prassi corrente nella messa a punto di piani, politiche e progetti, dai primi sopralluoghi, alla pianificazione e alla progettazione

partecipata delle singole soluzioni e interventi. Costruire città e territori accessibili a tutti non può infatti prescindere dall'organizzazione di occasioni di dialogo costante tra i tanti saperi, sensibilità e conoscenze dei molti attori direttamente coinvolti (persone con diverse disabilità, associazioni e cittadini; istituzioni a diverso livello, terzo settore e gestori dei servizi, operatori delle manutenzioni e dei lavori pubblici; professionisti e progettisti; operatori economici; ...). In tal senso, e per dare continuità e rilevanza alle politiche per l'accessibilità, un ruolo importante è riconosciuto alla costituzione di tavoli permanenti tra amministrazioni regionali e comunali, portatori di interesse, università e centri di ricerca, finalizzati a orientare e valutare la qualità degli interventi e le loro sinergie.

### **Formazione per promuovere consapevolezza**

Nel supportare quella che si profila come una vera e propria svolta culturale, investire sui percorsi di formazione costituisce una mossa strategica. Percorsi che si devono sviluppare a tutti i livelli: a partire dall'ambito scolastico-universitario; per proseguire con la formazione continua attraverso approfondimenti tematici rivolti a professionisti ed imprese (come, ad esempio, corsi integrati multidisciplinari per gli operatori/impiegati nel settore pubblico e nei servizi); sino alla creazione di occasioni periodiche per la divulgazione e la discussione di buone pratiche. Sensibilizzare e aggiornare le competenze sono le azioni diffusamente ritenute prioritarie. Accogliere la sfida di rendere le città accessibili a tutti significa sapersi confrontare con questioni di natura multidisciplinare, attinenti all'architettura, all'urbanistica, al sociale e alla sanità, alla cultura e all'economia. Nutrire e aggiornare le competenze dei tecnici del settore pubblico e dei professionisti privati costituisce perciò un passaggio fondamentale. Nuove sinergie devono essere attivate tra università, associazioni ed enti pubblici, al fine di praticare forme congiunte di formazione, e di promuovere campagne di sensibilizzazione sui temi della città inclusiva. In questa direzione dovrebbe andare la realizzazione di attività pratiche preliminari alla concezione degli interventi, in cui operazioni di sopralluogo con tecnici delle istituzioni, professionisti e persone con disabilità si configurino come occasioni per condividere sia percezioni e linguaggi, sia e soprattutto le difficoltà connesse alla fruizione quotidiana

della città, e quindi per riflettere insieme sulle misure più idonee a superarle.

Fare rete tra soggetti istituzionali, progettisti, associazioni, ma anche imprese e singoli cittadini, si configura come una mossa chiave per consentire la circuitazione delle esperienze, aumentare la visibilità delle singole azioni, accumulare le lezioni apprese e favorirne la replicabilità, costruire quel clima collaborativo indispensabile alla costruzione di interventi più efficaci. In tal senso, improntare la formazione anche all'organizzazione di laboratori esperienziali e/o progettuali (come passeggiate di quartiere, simulazione di vissuti in condizioni disabili, workshop partecipati) consente di mostrare con maggiore forza l'importanza di sviluppare interventi avendo prima definito insieme strategie di ascolto, confronto, gestione e monitoraggio.

Un ambito ritenuto strategico dal progetto Città accessibili per incrementare la formazione è la scuola che a partire dall'università svolge uno scarso ruolo. Infatti sono rari i casi in cui nei programmi didattici degli atenei l'accessibilità per tutti è presente. Ciò ovviamente evidenzia la scarsa sensibilità di molti docenti e nel contempo pone la necessità di fare crescere la consapevolezza e l'attenzione verso i temi dell'inclusione sociale nelle università. Per stimolare un maggiore interesse, da tre anni si svolge il Premio per tesi di laurea magistrale e ricerche-studi<sup>2</sup> rivolgendo l'attenzione sulle parti urbane (centri storici, quartieri periferici, spazi pubblici, edifici) e sulle dimensioni vaste (città, ambiti rurali, territori). Una scelta imposta dalle limitazioni imposte alla vitalità e reciprocamente alla qualità della vita delle persone che sono prodotte da tutte le barriere. L'attenzione ai due contesti è motivata dalla convinzione che la vitalità di luoghi e spazi pubblici è un carattere imprescindibile dell'accessibilità/inclusione sociale ma è anche un'urgenza di quell'indispensabile ripensamento che è imposto dalle conseguenze della pandemia. ■

### **Note**

- 1 <http://atlantecittaccessibili.inu.it/le-linee-guida/>
- 2 Il concorso, promosso da Inu e Urbit Urbanistica Italiana, è supportato dalla Camera di commercio di Genova, che nell'edizione 2022 ha messo a disposizione un monte premi di Euro 5.000, e a ottenuto la collaborazione di MIC-Ministero della Cultura, CNR-Centro Nazionale Ricerche e Cerpa Italia Onlus.

## Accessibilità a 360° e governo del territorio

Alessandro Bruni, Iginio Rossi

È partito il cantiere della riforma di legge quadro per il governo del territorio. Con il XXXI Congresso Inu, svoltosi a Bologna nel novembre 2022, ha preso forma l'impegno dell'Istituto nazionale di urbanistica di affrontare un argomento che più volte nella propria storia è stato oggetto di dibattito e confronto con altri enti sensibili al tema. "Ora speriamo di condurre a termine questo lavoro prossimamente – ha affermato Michele Talia, presidente Inu, in conclusione del Congresso – avendo adottato il modello del cantiere. Abbiamo presentato la proposta di una nuova legge dal punto di vista dei principi ispiratori, avevamo già messo a punto un articolato che produrremo nei tavoli di confronto e avvieremo un'attività di interlocuzione con le Regioni, l'Anci e le istituzioni interessate, puntando ad arrivare a un momento di verifica e discussione entro sei/sette mesi e a una prospettiva concreta di realizzazione di questo obiettivo".

La Community Inu "Città accessibili a tutti", sulla base del lavoro svolto e pubblicato nella piattaforma,<sup>1</sup> in cui sono raccolte oltre 200 esperienze realizzate in Italia e le Linee guida per politiche integrate, ha presentato all'Assemblea dei soci la mozione "Accessibilità a 360° verso il governo del territorio"<sup>2</sup> che è stata approvata all'unanimità.

Al fianco dell'intenzione dell'Istituto i componenti della Community si impegnano a fornire indirizzi e orientamenti, nonché soluzioni, in grado di agire sull'accessibilità a 360° al fine di connotare gli elaborati che illustreranno la suddetta proposta nell'ottica aggiornata e culturalmente più evoluta. Occorre contrastare quella posizione che considerando l'accessibilità per tutti un diritto universale ritiene non necessaria la sua declinazione all'interno dei principi quadro e generali inerenti anche il governo del territorio come se finora la disciplina urbanistica abbia avuto relazioni innovative con l'accessibilità a 360°. A supporto di questa preoccupazione si vedano le quantità estese di piani, programmi e strumenti del sistema della pianificazione che proprio sulle prestazioni

degli spazi pubblici, dei servizi, degli standard, ecc. di città e territori scontano mancanza di attenzione alla qualità della vita delle persone con disabilità.

Il documento approvato rileva alcuni punti fermi che esprimono chiaramente quel ruolo inclusivo, multiscale, integrato che ormai da alcuni anni contraddistingue gli approcci più aggiornati e culturalmente attenti alla migliore qualità della vita delle persone: un obiettivo imprescindibile nel contesto dell'urbanistica socialmente utile.

Dal vasto panorama del 'pianeta accessibilità' emerge il convincimento che il superamento delle barriere oltre alle limitazioni architettoniche, sensoriali e percettive, comprende e deve affrontare anche quelle intellettive, culturali, sociali, economiche, sanitarie, di genere.

Le Linee guida per politiche integrate inerenti l'accessibilità a 360° pubblicate nella piattaforma "Atlante città accessibili a tutti" indicano la necessità di attivare strategie estese e articolate provenienti da approcci interdisciplinari affinché sia favorito il raggiungimento della maggiore qualità della vita e autonomia di tutte le persone.

I temi dell'accessibilità a 360° devono appartenere alla dimensione multiscale, complessa, inclusiva e di innovazione della pianificazione generale e attuativa per consentire il raggiungimento dei maggiori livelli qualitativi possibili del funzionamento urbano.

L'accessibilità è un diritto imprescindibile riconosciuto dalla Costituzione, dalla Convenzione delle Nazioni unite sui diritti delle persone con disabilità (ratificata con la legge del 2009) e dalla legge delega del 2022 afferente l'impianto del PNRR ma è anche una dotazione che non può riferirsi a un solo o specifico ambito territoriale, tanto meno riferirsi ai residenti o ai non-residenti. Nella sua 'essenza' riferendosi a tutti deve potere agire in una dimensione multiscale e multiterritoriale.

Riguardando tutte le persone non può manifestarsi con dotazioni/prestazioni rigide, le variabili sono molteplici e complesse:

afferiscono alle condizioni fisiche, intellettive, psichiche, sociali, economiche, culturali, ecc.; derivano dai gradi e livelli di autonomia delle persone; riguardano la totalità dei territori. Tutto ciò implica di potere funzionare, secondo il principio dell'*Universal design*, con soluzioni ragionevoli in grado di essere efficaci nei differenti contesti orografici, morfologici, formali, ecc.

È un sistema interconnesso che proprio per questa peculiarità necessita di continui aggiornamenti inerenti dotazioni/prestazioni e composizione socioeconomica dei destinatari in continua evoluzione, di frequenti e importanti modifiche per esempio conseguenti alle innovazioni tecnologiche, digitali, ecc. Il processo che dalle disposizioni, attraverso l'approccio dell'*Universal design*, giunge alla fruizione deve essere considerato una componente del progetto sottoposta a verifica del funzionamento affinché siano soddisfatti i requisiti qualitativi richiesti.

Considerando le linee guida dell'*Universal design* e le buone pratiche sviluppate all'interno del 'pianeta accessibilità', si fonda su progettualità che adottano i processi più ampi della partecipazione diretta e dell'inclusione anche nelle fasi di gestione, laddove ciò non si verifica emergono distorsioni e inefficienze che portano spesso al fallimento delle dotazioni/prestazioni.

In merito alle complessità di alcune dotazioni/prestazioni (si pensi alle forme di disabilità più gravi, rare, impossibili da condividere, ecc.) impone la presenza di soggetti anche privati e/o del non-profit in grado di garantire quelle qualità indispensabili al soddisfacimento delle aspettative/richieste che ovviamente devono essere economicamente ricompensate.

Essendo una condizione imprescindibile, non può essere affrontata con approcci separati, si vedano i vari strumenti settoriali (Peba, Pau, ecc.) che spesso, non riuscendo a interagire con l'ambito generale, restano inapplicati e dichiarazioni di principio prive di attuazione.

Nella prospettiva di individuare nuovi 'modi' di fare urbanistica è di grande rilevanza l'allargamento tematico sui saperi che si connettono alla qualità della vita delle persone (diritto, filosofia, ...) alle normative e leggi. ■

### Note

1 <http://atlantecittaccessibili.inu.it/>

2 Il testo e i sottoscrittori sono pubblicati in <https://inu.it/wp-content/uploads/inu-assemblea-soci-accessibilita-a-360-deg-mozione-1.pdf>



## Verso una visione per il Paese

A cura della Community Inu Città accessibili a tutti

La sperimentazione, promossa dall'Inu all'inizio del 2021, con 8 città per cercare di agire positivamente su: ambiente, società ed economia; dispersioni insediative, politiche e istituzioni; inclusione, qualità della vita, condizioni di fragilità e frantumazione della convivenza; dispersione relazionale; settorialità e separatezza di conoscenze, ha visto la conclusione della fase 1 con l'incontro tenutosi a Urbanpromo Città<sup>1</sup>.

Nella fase 1, attraverso vari confronti sui progetti in corso nelle 8 città all'interno dei temi dell'accessibilità, inclusione, sostenibilità e bene-essere, il lavoro congiunto ha riguardato: la progettazione strategica, le politiche, piani e interventi riguardanti il superamento delle barriere, la riduzione delle disuguaglianze e delle fragilità; gli strumenti di pianificazione generale ma anche dei Peba con particolare attenzione alla conoscenza delle condizioni di vita determinate dalla pandemia e alle soluzioni per dotare il welfare di adeguati servizi per l'autonomia di tutte le persone; i progetti urbani riguardanti la riqualificazione/rigenerazione sociale di quartieri che mostrano criticità e fragilità degli abitanti, ma anche riferiti alla mobilità attiva (pedonalità, ciclabilità) e all'inclusione di spazi pubblici e verde urbano.

Il contributo presenta, in queste pagine di *Urbanistica Informazioni*, una sintesi delle motivazioni, dei progetti e delle attese delle città di Catania, Genova, Livorno, Udine.<sup>2</sup> La descrizione è necessaria per mettere a punto la sperimentazione che essendo forse una delle prime azioni su questi complessi argomenti in Italia sconta inevitabilmente la necessità di correggere approcci e soluzioni.

### Catania

Con il PON Metro-Programma operativo nazionale città metropolitane 2014-2020, Catania affronta lo sviluppo urbano sostenibile affrontando le principali sfide che interessano i contesti metropolitani con particolare riguardo al ridisegno e alla modernizzazione dei servizi urbani secondo il

paradigma *Smart city* ma anche inerenti la promozione dell'inclusione sociale. L'azione "Innesco - Innovazione esce allo scoperto" conduce all'inclusione attiva, al miglioramento dell'occupabilità, alla riduzione della povertà, dell'esclusione sociale e alla promozione dell'innovazione sociale. Con il potenziamento del trasporto pubblico locale viene rafforzata l'infrastruttura riqualificando ed estendendo il sistema delle corsie protette a servizio delle nuove linee *Bus Rapid Transfer*. L'intervento sulla mobilità è anche accresciuto dal piano *Smart park* che adottando politiche di *traffic e parking management* e istituendo le zone a traffico limitato gestite attraverso una rete di telecamere intelligenti e interconnesse contribuisce al miglioramento della sostenibilità. Infine, "Catania TU Go" inserisce quelle misure di compensazione economica capaci di assicurare una piena integrazione (anche tariffaria) tra le diverse reti di trasporto pubblico locale.

### Genova

Consapevole delle difficoltà orografiche e morfologiche della città, significative nel tessuto urbano storico compresso tra mare e monti, la città ha deciso di avviare un'articolazione di misure per promuovere la cultura dell'accessibilità. L'individuazione delle soluzioni smart per migliorare il vissuto delle persone è stato fatto derivare dai confronti con le comunità cittadine, questa scelta ha consentito di uniformare il linguaggio dell'accoglienza per tutti. A seguire la comunicazione, utilizzando tutti i media e i canali più adeguati, ha caratterizzato l'inclusività delle scelte. L'avvio è stato sostenuto dalla redazione del Peba che ha permesso, sviluppando un percorso condiviso, di divulgare consapevolezza verso i tecnici operanti nei vari settori dell'amministrazione comunale. Il piano, dopo la mappatura dei percorsi e il conseguente rilievo delle criticità, ha fornito le linee di pianificazione e programmazione del lavoro di implementazione dello

stesso strumento con altre parti della città. La complessità di quest'ultimo obiettivo ha imposto la costituzione del "Centro ligure informativo per il benessere ambientale e sociale" per le persone con disabilità o fragilità e loro familiari, un servizio utile anche alla messa in rete di tutte le realtà coinvolte.

### Livorno

Contemporaneamente al Piano operativo, per fornire maggiore conoscenza e progettualità più efficace, è stata avviata la redazione del Peba e del Piano del verde nell'ambito di una promozione della cultura dell'accessibilità urbana quale esito di politiche integrate che prevedono l'elaborazione coordinata del nuovo strumento urbanistico comunale (Piano operativo) del Peba, che in Toscana è un contenuto essenziale dello strumento urbanistico comunale, e del Piano del verde. A queste misure si affianca il restauro urbano della via Grande, un importante asse del centro storico da tempo sofferente, che consente di estendere la cultura dell'accessibilità urbana nel concorso progettuale previsto per l'intervento. L'obiettivo è di integrare restauro e valorizzazione del collegamento tra città e porto in chiave insediativa, viabilistica, turistica e commerciale del centro in coerenza con l'approccio *design for all*. Completa gli interventi il Masterplan Forte San Pietro che innesca la rigenerazione urbana sul sistema dei fossi caratterizzato da un particolare tessuto composto da locali commerciali, cantine e magazzini. Questo processo si propone di sviluppare la crescita di un polo diffuso in grado di rivitalizzare il centro storico attraverso connessione, incontro, socializzazione, promozione storico-identitaria e produzione di nuovi valori.

### Udine

L'elaborazione del "Peba per abitare" favorisce il miglioramento e la maggiore qualità della pianificazione urbana, della programmazione degli interventi e delle soluzioni progettuali adottate per rendere accessibile la città. L'accessibilità ambientale è il requisito per l'avvio di strategie inclusive per abitare una città equa ed esperibile da parte di tutti. L'intervento fornisce elementi base per supportare le scelte strategiche del Peba indirizzato a garantire, lungo alcune delle direttrici urbane principali, l'accessibilità dei percorsi per il raggiungimento dei servizi essenziali, dei luoghi e degli edifici pubblici di maggiore attrattività per tutti i cittadini.

Il piano che è interdisciplinare, partecipato, dinamico, efficiente e organico, riguarda la rigenerazione degli spazi pubblici o aperti al pubblico per 'vivere' la città (così come definito e richiesto dalle Linee guida della Regione FVG) e avvia processi di inclusione con i cittadini portatori di interesse e con i diversi enti/istituti coinvolti (mobilità, trasporto locale, terziario/commercio, servizi essenziali, ecc.). La progettualità è ulteriormente qualificata dalla presenza nel gruppo di lavoro dell'Università degli studi di Udine con il laboratorio dedicato all'accessibilità ambientale e alla progettazione inclusiva (DALT) che oltre a mettere a sistema le competenze del laboratorio attua una sperimentazione sugli itinerari urbani per il Peba anche in vista di prossimi interventi di accessibilità delle strutture e dei servizi al cittadino per una vita autonoma e indipendente.

### **Pianificazione, strategie welfare e vitalità**

I responsabili politici e i referenti tecnico-scientifici si sono confrontati in quattro workshop che hanno consentito di definire gli ambiti tematici sui quali lavorare per giungere a una visione per il Paese.

Affrontando pianificazione, strategie welfare e vitalità, sono emersi i percorsi più efficienti per connettere le scelte del disegno urbano alle politiche capaci di rispondere alle richieste delle comunità in particolare più deboli in grado di determinare un incremento dell'accessibilità a 360°.

### **Mobilità attiva, nuove tecnologie e sostenibilità**

Dal confronto su mobilità attiva, nuove tecnologie e sostenibilità sono emerse azioni di riequilibrio che le relazioni fra le persone generano negli spazi pubblici spingendo la revisione degli standard urbanistici verso traguardi di maggiore inclusione sociale e la costruzione di una visione condivisa della città.

### **Gestire, interagire e partecipare**

In merito alle azioni gestire, interagire e partecipare di fondamentale importanza sono emerse le connessioni con le politiche regionali ma anche la necessità di disporre di modalità attuative più adeguate al quadro normativo della pubblica amministrazione, per esempio aziende speciali di servizi.

### **Conoscere, formare e rigenerare**

Le riflessioni su conoscere, formare e rigenerare hanno confermato l'efficacia di questo

processo strategico che riconoscendo, a ogni esperienza/intervento urbano, la singolarità del contesto assegna alla formazione quel ruolo progettuale inclusivo necessario al raggiungimento della rigenerazione urbana.

### **I passi verso una visione per il Paese dell'accessibilità a 360°**

Con il programma 2023-2025 recentemente definito dalla Community si prevede un percorso da sviluppare in tre direzioni. Ovviamente definendone prima i rispettivi tracciati. Attraverso la modalità dell'esame congiunto, realizzato dai referenti di ogni città, dei materiali discussi nei quattro Ws sarà possibile 'inserire' nei quattro raggruppamenti le tipologie più efficaci per assegnare alle rispettive prestazioni i massimi livelli di efficienza ma anche i processi più adeguati per realizzarli in coerenza con gli indirizzi e gli orientamenti che l'accessibilità a 360° richiede per assumere quei ruoli in grado di connotare la visione Paese.

Successivamente attraverso la modalità degli incontri 'aperti', presso le città che si dichiareranno disponibili secondo un calendario tematico, allargati alla partecipazione di soggetti/enti dello specifico territorio (regione, università, associazioni, ecc.) e disponibili al confronto con le altre città della sperimentazione, al fine di raccogliere sollecitazioni, esperienze, ecc.

Sulla base di queste azioni si provvederà alla redazione della sintesi complessiva, realizzata da curatori concordati con le città aderenti, al fine di predisporre l'elaborato conclusivo che si ritiene di divulgare nel novembre 2023. ■

### **Note**

1 L'incontro si è tenuto il 12.10.2022, gli atti sono disponibili su <https://urbanpromo.it/2022/eventi/patto-per-lurbanistica-citta-accessibili-a-tutti/>

2 Le sintesi inerenti le città di Ancona, Mantova, Reggio Emilia e Spello sono state pubblicate in *Urbanistica Informazioni*, no. 297, p. 26-35.



## La quota zero

Fotografie di Sebastiano Rossi

Fruire la città spostando i punti di vista alla quota zero. Il punto di vista dell'apparecchio fotografico invita ad affiancarvi un approccio socioculturale privo di preconcetti e luoghi comuni, disponibile al cambiamento per eliminare l'indifferenza: la quota zero appunto. È una strategia che permette di acquisire consapevolezza altrimenti inaccessibili, inadeguate, incapaci e si potrebbe proseguire nell'elenco che tante persone appuntano quotidianamente alle loro relazioni. Ovviamente la conoscenza e la presa d'atto non sono affini soltanto alla pura e semplice denuncia della scarsa qualità della vita che molte e molti riscontrano negli spazi pubblici vissuti ma è la partenza di un processo capace di conferire oggettività alle conseguenti scelte progettuali per il miglioramento dell'accessibilità e la riduzione dell'esclusione.

Nella città chi ha una qualsiasi condizione di disabilità (temporanea o perenne) deve affiancare frequentemente anche l'esclusione mentre sono sovraccaricate quelle depressioni emotive dipendenti dal sentirsi fuori scala oppure provenienti dalla mancanza di libertà nelle proprie scelte di autonomia.

Purtroppo gli spazi urbani, in particolare quelli realizzati dopo il 1948, spesso non hanno saputo cogliere la prescrizione della Costituzione che nel comma 2 dell'articolo 3 afferma: "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese." Risolvere l'inadempienza implica mutazioni anche profonde del paradigma che ha portato all'insorgere delle numerose barriere. L'impegno è inderogabile, deve riguardare tutta la collettività e non può che scaturire da punti di vista posti alla quota zero. Le preoccupazioni prodotte da queste limitazioni, dal punto di vista degli esclusi, non devono però nascondere la presenza di quelle sensazioni che costituendo lo spessore emotivo delle persone rappresenta il principale parametro che la qualità dei luoghi deve potere soddisfare nella vita autonoma degli individui.





## Dialogando attorno a saperi, formazione, professione. A più voci

Carolina Giaimo

Sul finire della scorsa legislatura il Governo Draghi ha deciso, per iniziativa della Ministra dell'Università e della Ricerca Maria Cristina Mensa e con il conseguente coinvolgimento del Consiglio universitario nazionale (Cun), di riprendere i lavori attorno al progetto denominato 'riforma dei saperi'. Una iniziativa che era stata avviata dal Cun a gennaio 2018 su mandato della allora Ministra Valeria Fedeli, che aveva per oggetto il riordino delle Classi dei Corsi di laurea e la strutturazione in Settori scientifico disciplinari (Ssd) della docenza delle università italiane.

Il riordino e la classificazione dei saperi si configura, nella sua massima espressione in potenza, come un tema dalla portata assai ampia e densa di sfaccettature, destinato ad avere riflessi diretti e significativi sulla formazione delle future generazioni e soprattutto della futura classe dirigente del nostro Paese, dunque sulla capacità di formare figure professionali in grado di garantirne la competizione, ai più alti livelli possibili, nel contesto internazionale.

Con il n. 307 *Urbanistica Informazioni* intende promuovere e avviare un ambiente di dialogo, informazione e comunicazione a partire dal tema in discussione ma anche oltre il campo di primo approdo della discussione, abbracciando più aspetti dell'ampio tema proposto.

Ad esempio tornando a riflettere su:

- spazi, tempi e modi della formazione universitaria, anche in una prospettiva storica;
- strumenti e luoghi della costruzione dei saperi rivistando il ruolo dei libri e delle biblioteche nella prospettiva

della transizione digitale;

- i processi culturali e storici di trasferimento delle conoscenze;
- le forme della circolazione dei saperi;
- la correlazione fra saperi pratici e pratica dei saperi in relazione alla formazione professionale.

Così facendo si intende ampliare il perimetro del confronto oltre i confini del mondo accademico e delle Società scientifiche che fino ad ora lo hanno animato, nella convinzione che occorra delineare il contesto strategico-culturale di riferimento della cosiddetta 'riforma dei saperi' con maggiore chiarezza, soprattutto con l'intento di prepararci ad affrontare le sfide assai complesse della contemporaneità.

Il dialogo a più voci è aperto a tutte le componenti attive sia del mondo accademico che sociale, perché la formazione universitaria (Lauree di primo e secondo livello, Master, Dottorati di ricerca, Scuole di specializzazione e Corsi di aggiornamento) è una questione di primaria importanza per l'intero Paese, per la sua cultura, la sua ricerca scientifica e tecnica, e per il suo territorio e il suo governo, da sempre interesse costitutivo dell'Inu.

La rubrica inaugura le conversazioni attorno a saperi, formazione e professione attraverso i contributi di Giuseppe De Luca (Dida/Università degli studi di Firenze), Bertrando Bonfantini (Dastu/Politecnico di Milano), Siu (Commissione Formazione e Giunta), Andrea Arcidiacono (Inu, Community Riforma dei saperi e nuova domanda di pianificazione). ■



## Il lungo percorso della riorganizzazione del sapere nella disciplina urbanistica

Giuseppe De Luca

In questi ultimi mesi ha subito una accelerazione la cosiddetta 'riforma dei saperi', cioè una revisione complessiva delle Classi dei Corsi di studio, in cui è organizzata l'offerta formativa delle università italiane, in conseguenza delle mutate esigenze culturali e professionali della società contemporanea e del contesto internazionale nel quale l'università è chiamata ad agire.

Riforma avviata dall'allora Ministra dell'istruzione, dell'università e della ricerca, Valeria Fedeli, con una richiesta di parere al Cun (2018) l'11 gennaio 2018. Da allora, in maniera altalenante, hanno preso corpo, stancamente, una serie di iniziative, incontri e seminari nelle 14 Aree scientifiche in cui è organizzato il sapere in Italia, fino ai mesi scorsi, quando il Cun, a valle del Dl 36/22<sup>1</sup> e in vista della conclusione della XVIII<sup>a</sup> legislatura, ha chiesto di chiudere la lunga riflessione oramai quinquennale, per presentare un progetto di riordino al nuovo esecutivo nato dopo le elezioni politiche di ottobre 2022. Da qui la ripresa del dibattito conclusivo.

Nell'area scientifica 08 - Ingegneria civile e Architettura, ricadono le discipline che interessano gli ambiti della pianificazione territoriale e urbanistica.

Il dibattito su una riforma dei saperi relativamente ai campi della pianificazione e dell'urbanistica è avviato subito, su iniziativa dei rappresentanti del mondo accademico in seno al Cun (Rosati, Ocellini e Marzo 2018). Le questioni messe in campo allora hanno accompagnato le riflessioni su: le unità minime di riferimento, i cosiddetti Settori scientifico disciplinari (Ssd); la loro flessibilità per poter ospitare e salvaguardare le differenze, le specificità e le numerose pratiche che vi prendono corpo; la simulazione operativa nell'organizzazione dei percorsi formativi evitando effetti indesiderabili, quali la perdita dei contenuti indispensabili durante la vita accademica; il fondamentale contenuto progettuale che le discipline collegate al governo del territorio devono possedere e mantenere anche in riordino complessivo;

una chiara definizione degli obiettivi da perseguire e degli strumenti per raggiungerli, evitando di concentrare le riflessioni solo su questioni di gestione e di economicità interna del sistema universitario.

Attualmente la forma organizzativa del sapere universitario è articolata in quattro contenitori:

- 14 Aree disciplinari (Ad);
- 86 Macro settori concorsuali (Msc);
- 190 Settori concorsuali (Sc);
- 383 Settori scientifico disciplinari (Ssd).

Le aggregazioni disciplinari sono importanti perché sono alla base di molti aspetti organizzativi delle università, dall'articolazione degli ordinamenti didattici dei corsi di studio, alla caratterizzazione dei Dipartimenti universitari, al reclutamento dei docenti.

Questa articolazione, con cadenza almeno quinquennale, con decreto del Ministro, sentito il Cun, può essere rivista ed aggiornata. L'ultima consistente modifica è stata fatta con Dm del 4 ottobre 2000. Un aggiornamento è certo necessario, anche in rapporto alle trasformazioni che in questi ultimi vent'anni sono intervenute nella società.

Attualmente il campo delle discipline della pianificazione territoriale e dell'urbanistica è organizzato in 1 Macrosettore contraddistinto dalla lettera F, preceduta dall'area di appartenenza 08, dal che la sigla 08/F1 - Pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale che contiene un unico Settore concorsuale che, a sua volta, è articolato in due Settori scientifico disciplinari, contraddistinti dalla sigla Icar (contrazione di Ingegneria civile e architettura) e dai numeri, nel nostro caso 20 e 21 (che rappresentano il numero d'ordine in cui il settore si trova all'interno dell'Icar) e un titolo. Nel nostro caso *Tecnica e pianificazione urbanistica* per il 20; e *Urbanistica* per il 21.

Mi rendo conto che al di fuori del mondo accademico questa distinzione può sembrare 'astrusa' e inutilmente distintiva, facendo riferimento agli stessi ambiti di formazione, ricerca e azione. Ma all'origine nasceva

dalla distinzione tra i percorsi formativi delle ingegneria, dove si concentravano principalmente gli insegnamenti di Icar/20, e i percorsi formativi delle architetture, dove si sono sempre concentrati gli insegnamenti di Icar/21. Nel corso del tempo nelle università questa separazione non è stata così netta e si è via via miscelata, anche secondo influenze di singoli studiosi e ricercatori presenti nelle arene accademiche locali, fino a generare articolazioni e pesature diverse nelle varie sedi universitarie. Un fatto, comunque, ancora permane: la prevalenza di Icar/20 ad ingegneria e di Icar/21 ad architettura.

La distinzione si è trasferita, ovviamente, nei due rispettivi profili, che ne hanno caratterizzato anche gli interessi prevalenti, gli studi, i percorsi formativi ed anche le ricerche e i prodotti: libri, articoli, saggi ma anche tesi di laurea, tesi dottorali e di specializzazioni, ecc. Scorrendo e leggendo i due profili questa indicazione è probabilmente più chiara.

Profilo Icar/20: "I contenuti scientifico-disciplinari investono l'analisi e la valutazione dei sistemi urbani e territoriali, esaminati nel loro contesto ambientale e nel quadro dei rischi naturali ed antropici cui sono soggetti e delle variabili socioeconomiche dalle quali sono influenzati; i modelli ed i metodi per l'identificazione dei caratteri qualificanti le diverse politiche di gestione e programmazione degli interventi, nonché per l'esplicitazione dei processi decisionali che ne governano gli effetti sull'evoluzione dei sistemi in oggetto; le tecniche per gli strumenti di pianificazione a tutte le scale".

Profilo Icar/21: "I contenuti scientifico-disciplinari consistono nelle teorie e nelle prassi volte alla conoscenza ed alla progettazione della città e del territorio. In particolare riguardano la formazione e la trasformazione delle strutture organizzative e delle morfologie degli insediamenti umani; le relative problematiche d'interazione con l'ambiente naturale e con gli altri contesti; la definizione teorica degli apparati concettuali che sono propri del piano urbanistico; i metodi, gli strumenti e le pratiche di pianificazione fisica e di progettazione, recupero, riqualificazione e riordino degli insediamenti a tutte le scale". Da qui una profilazione delle aree del progetto, tendenzialmente, verso quelle delle analisi e della costruzione delle politiche per Icar/20 e, tendenzialmente, verso quelle della definizione e della costruzione dell'intervento fisico sul territorio per Icar/21.

È ancora significativa e utile questa distinzione e caratterizzazione? È necessaria una rivisitazione con una profilazione nuova di questi

ambiti? Serve un loro accorpamento? La discussione, dopo la richiesta di una riforma nel 2018, ha intersecato proprio questo nodo della questione. Nodo reso ancora più problematico per la selezione nell'Abilitazione scientifica nazionale (passaggio obbligatorio per iniziare la vita accademica) dei docenti e dei ricercatori universitari, che non tiene più conto della distinzione tra i due Icar, quanto del solo Macrosettore 08/F1; e dal sostanziale peso paritario attualmente presente nelle università: 172 per Icar/20 (44 ordinari, 69 associati, 59 ricercatori) e 173 per Icar/21 (36 ordinari, 84 associati, 53 ricercatori).

La riflessione si è sviluppata su più tavoli, su più sedi e con diverse sottolineature ed è stata anche influenzata dalla presenza in quest'area del sapere di diverse Società scientifiche che rappresentano il veicolo di collegamento tra il mondo accademico e quello ministeriale e delle sue branche operative.

Nel nostro ambito di Società scientifiche ve ne sono diverse: la Società italiana degli urbanisti (Siu);<sup>2</sup> Accademia urbana (Au);<sup>3</sup> urblng (ul).<sup>4</sup> In senso stretto una Società scientifica dovrebbe avere alcune caratteristiche che l'Agenzia nazionale di valutazione del sistema universitario e della ricerca (Anvur) ha indicato.<sup>5</sup>

Il Cun, nella sua veste di organo consultivo del Ministero dell'Università e della Ricerca,<sup>6</sup> ha audito tutte e tre le Società scientifiche presenti, ma non ha convocato l'Inu, che pur non essendo una Società scientifica in senso stretto, racchiude al suo interno non solo un significativo numero di docenti e ricercatori universitari, ma anche vede la presenza tra i suoi membri di diversi dipartimenti e facoltà universitarie. Ma tant'è.

Sintetizzando molto, la richiesta di riforma dei saperi, iniziata dalla Ministra Fedeli nel 2018, subisce una accelerazione con la Ministra Maria Cristina Messa (Governo Draghi) che ritiene la struttura delle Classi di laurea un elemento di rigidità e di ostacolo alla transdisciplinarietà, e la classificazione dei saperi ormai superata e troppo parcellizzata per rispondere ad una nuova domanda di modernizzazione del Paese, soprattutto per l'attuazione del PNRR (Governo italiano 2021: 186). Sulla relativa proposta di modifica al regolamento recante norme concernenti l'autonomia didattica degli atenei il Cun (2022) esprime parere negativo nell'adunanza del 24 marzo 2022.

La Ministra non ne tiene conto e il Governo, nonostante il parere negativo del Cun, emana il DI 36/22, che affida al Cun la revisione degli attuali Ssd, prevedendo entro 90 giorni una sua proposta di istituzione dei nuovi

Gruppi scientifici disciplinari (Gsd), per sostituire sia nell'inquadramento, sia nei compiti dei docenti, sia nei piani di studi, i vigenti attuali Ssd e gli attuali Sc. Si inserisce anche un vincolo: i nuovi Gsd dovranno avere come massimo il numero degli attuali Sc (190), potranno comunque essere articolati in Ssd per gli ordinamenti didattici e la relativa afferenza dei docenti.

Il Cun riavvia le consultazioni con le Società scientifiche nazionali. Nel nostro ambito quelle poc'anzi citate.

In sintesi le posizioni con le quali si presentano al tavolo della discussione sono queste: la Siu, che assorbe anche la rappresentanza di urblng, propone una prima declaratoria di Gsd di *Pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale* - 08/F1 che assorbe i due 'vecchi' Ssd di Icar/20 e Icar/21; invece Au presenta un unico Gsd di *Pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale* - 08/F1, che coincidente con il 'vecchio' settore Icar/21, con ciò sancendo una separazione definitiva tra i due tradizionali settori.

I rappresentanti dell'Area 08 del Cun ritengono inopportuna questa divisione e chiedono una convergenza, per evitare un pronunciamento *blended* in Aula. La convergenza arriva dopo una serie di incontri, prese di posizione e sottolineature, in un incontro finale tra le Società scientifiche ammesse alla consultazione del Cun il 24 gennaio scorso ed è fondato sulla proposta di un unico Gsd, con una declaratoria autonoma, e due Ssd collegati (Icar/20 e Icar/21), con altrettante declaratorie aggiornate. ■

#### Note

1 Che sarà convertito, con modifiche, nella Legge 79 del 29 giugno 2022.

2 <https://www.societaurbanisti.it/>

3 Presente solo sui media: <https://www.facebook.com/groups/800496719962460/>

4 Presente solo sui media: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100054363768621>

5 Il Decreto 92/14 di Anvur riconosce una Società scientifica se rispetta queste caratteristiche: "a. essere regolarmente costituite come tale su base nazionale; b. svolgere a titolo esclusivo o principale attività in campo scientifico; c. essere stata istituita da almeno due anni; d. annoverare la partecipazione, tra i componenti della Società, di almeno il 45 per cento dei professori e ricercatori universitari in servizio appartenenti a un determinato Settore scientifico-disciplinare (Ssd)".

6 <https://www.cun.it/attivita/>

#### Riferimenti

Cun - Consiglio universitario nazionale, Ministero dell'Università e della Ricerca (2018), *Parere generale, «Per un modello di aggiornamento e*

*razionalizzazione della classificazione dei saperi accademici e del sistema delle classi di corso di studio, anche in funzione della flessibilità e dell'internazionalizzazione dell'offerta formativa»*, Parere Generale n. 22, Prot. n. 14130 del 7/5/2018, Adunanza del 2 maggio 2018 [[https://www.cun.it/uploads/6806/2\\_PAREREGENERALECUNSAPERIEOFFERTAFORMATIVA.pdf?v=](https://www.cun.it/uploads/6806/2_PAREREGENERALECUNSAPERIEOFFERTAFORMATIVA.pdf?v=)].

Cun - Consiglio universitario nazionale, Ministero dell'Università e della Ricerca (2022), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - Missione 4, Componente 1, riforma 1.5 - "Riforma delle classi di laurea"*, Adunanza del 24/3/2022 [[https://www.storiainternazionale.org/\\_files/ugd/5e-d119\\_2661e062fdb944c48a2c32da22fab351.pdf](https://www.storiainternazionale.org/_files/ugd/5e-d119_2661e062fdb944c48a2c32da22fab351.pdf)].

Governo italiano - Presidenza del Consiglio dei ministri (2021), *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Italia Domani* [<https://italiadomani.gov.it/content/dam/sogei-ng/documenti/PNRR%20Aggiornato.pdf>].

Rosati L., Ocelli C., Marzo M. (2018), "In tema di Riordino e Classificazione dei Saperi. Alcune riflessioni dell'Area 08 - Ingegneria Civile e Architettura", *Bollettino del Centro di Studi per la Storia dell'Architettura*, no. 2 (N.S.), Parte II, p. 5-9 [[http://www.cssar-casadeicrescenzi.it/wp-content/uploads/2018/04/Rosati\\_Ocelli\\_Marzo.pdf](http://www.cssar-casadeicrescenzi.it/wp-content/uploads/2018/04/Rosati_Ocelli_Marzo.pdf)].





## Urbanistica contesa

Bertrando Bonfantini

L'urbanistica non è una scienza sociale. È una disciplina che si occupa dello spazio nella sua materialità. È un sapere pratico d'organizzazione spaziale. In questo sta la sua specificità, il suo cuore, e anche il suo mandato – questo sì, sociale – riconosciuto. Lo diceva bene Giancarlo De Carlo (1989): "L'urbanistica è un caso particolare del più generale problema di organizzare e dare forma allo spazio fisico".

Rispetto alla specificità dell'urbanistica, riprendo un passo esemplare di Luigi Mazza, in un libro utile e prezioso di Maria Chiara Tosi (*Di che cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*): "La pratica professionale dell'urbanistica è soprattutto una pratica di regolazione, [...] dove oggetto di regolazione non è la città, ma l'uso della terra [...]. Nella prospettiva che ho descritto, è possibile dunque evitare di usare il termine urbanistica e sostituirlo con l'espressione, per certi versi meno attraente, ma tecnicamente più precisa, di pianificazione degli usi del suolo e delle mobilità" (Mazza 2006: 180). Questa natura dell'urbanistica e del suo progetto spiega l'enfasi con cui sempre Luigi Mazza ne sottolinea l'ineludibile carattere di *pratica di Stato* (*ibid.*): urbanistica come sapere pratico incardinato nell'amministrazione e nella specificità contestuale dei luoghi, delle istituzioni e delle culture – delle culture tecniche, giuridiche e consuetudinarie dei luoghi. Restringere il campo, definire con 'esattezza' (nel senso discusso da Italo Calvino nelle *Lezioni americane*) la specificità disciplinare dell'urbanistica appare necessario. Dire la specificità dell'urbanistica – usare in modo stringente, preciso, 'esatto', appunto, questa parola – è necessario per evitare il rischio che Aaron Wildavsky (1973) già ravvisava 50 anni fa, riferendosi al *planning*: se *planning* è tutto, forse non è nulla. E così oggi, analogamente possiamo dire che quando urbanistica è tutto, questa è nulla, come peraltro già è stato rimarcato (Gabellini 2022; Palermo 2022).

Tuttavia, nella definizione esatta di questo sapere pratico vi è una seconda dimensione

che ne descrive il cuore e che non può trascurarsi: il progetto della trasformazione territoriale secondo un'idea di assetto spaziale, ovvero secondo una visione proiettiva di quei territori insediati.

Dell'urbanistica tramite questa sua altra essenziale cifra trovo una semplice e al contempo pregnante descrizione nelle parole con cui Bernardo Secchi e Paola Viganò presentano il loro piano strutturale di Anversa dei primi anni 2000. Lo definiscono (Secchi and Viganò 2009: 5) un "piano spaziale" che "Non propone una politica economica o sociale. Il suo obiettivo è creare le condizioni nello spazio per il miglioramento della qualità ecologica della città, della sua coesione sociale, della crescita economica e, più in generale, dello sviluppo sostenibile del territorio. Ovviamente l'impatto di un piano spaziale sulla società e sull'economia [...] è importante. L'economia e la società, con la loro situazione attuale e il loro potenziale, informano tutti gli aspetti del piano, ma il percorso che il piano conduce parte dalla struttura spaziale della città e del territorio e si estende alla sua economia e alla sua società, anziché il contrario" (il corsivo e la traduzione sono miei).

Entro questo quadro, la disputa tra discipline nel rivendicare la propria primazia o titolarità esclusiva sul 'progetto' appare curiosa, per usare un eufemismo. Il progetto di politiche (urbane e territoriali), il progetto urbanistico, il progetto d'architettura sono tutti ugualmente progetti, ma sono progetti diversi. Così come sono progetti diversi il progetto urbanistico e il disegno urbano. Quello urbanistico è un progetto che costruisce condizioni per la progettazione urbana. Sarebbe dunque opportuno evitare di continuare ad alimentare l'equivoco di un'urbanistica che si risolve nell'*urban design*: si tratta di una trasposizione semplicemente erronea. Una trasposizione fuorviante che alimenta il cortocircuito tra una pianificazione strategica priva di contenuti spaziali (Gabellini 2022: 33) e una progettazione urbana *prêt-à-porter* sradicata dai contesti.

In tal senso mi colpiscono alcune osservazioni sviluppate da Andrea Di Giovanni in un contributo presentato alla recente Giornata di studi Inu di Napoli, del dicembre 2022, alimentate anche dell'esperienza di insegnamento in laboratori di urbanistica in corsi di laurea di architettura. Ne stralcio alcuni passaggi: "elaborare progetti [...] in assenza di una minima condivisione di quadri istituzionali, giuridici e normativi di riferimento; discutere scenari di trasformazione del territorio senza riferimento a categorie concettuali consolidate e a un lessico pertinente e tecnicamente fondato [...]. Si potrebbe dire, per chi abbia contezza della profondità storica, teorica, tecnica e politica dell'urbanistica [...], che ci si muove sul crinale scosceso di una urbanistica senz'anima [...]. In queste condizioni, spesso [...], l'orizzonte del progetto urbano (o del progetto d'area) rappresenta la sola prospettiva [...] perseguibile. [...] Il masterplan – termine oggi quantomai ambiguo e polisemico, tanto quanto molteplici e varie sono le sue interpretazioni e declinazioni operative – diviene [...] il passe-partout [...] per la capacità che gli viene attribuita di realizzare una qualche forma di pacificazione fra costrutti teorici e approcci tecnici propri di tradizioni culturali diverse" (Di Giovanni 2022).

Entro questo scenario, fa una certa impressione, suona ironico, beffardo e un po' paradossale, che questa disciplina descritta perennemente in crisi – l'urbanistica – sia oggi così ambita e contesa, a cominciare dalla parola stessa. Anzi, forse proprio per questo, è normale che sia così. Perché, come è stato osservato, nella sua fragilità l'urbanistica appare contendibile e 'scalabile'.

Tutto ciò ha trovato parziale plastica rappresentazione nella cosiddetta (e mai denominazione fu più inappropriata) "Riforma dei saperi", al cui processo dedico la parte finale di questo intervento. È un processo che si è dato in due tempi.

Il primo momento ha riguardato la riforma delle classi di laurea e delle relative tabelle. Questo si è compiuto inserendo – finalmente – dei minimi tabellari (pari a 24 cfu) sulle discipline del settore concorsuale 08/F1 (Pianificazione e progettazione urbanistica e territoriale) nelle classi di laurea L21 (Scienze della pianificazione territoriale, urbanistica, paesaggistica e ambientale) e LM48 (Pianificazione territoriale, urbanistica e ambientale). Prima, incredibilmente, non vi erano minimi predefiniti. C'erano corsi di laurea di classe L21 che non prevedevano nessun credito formativo nel settore 08/

F1 (Icar/20 e Icar/21) nella formazione dei relativi piani di studi. Un paradosso difficilmente immaginabile in qualunque altro campo disciplinare... E continuano oggi, comunque, ad aggiungersi corsi di laurea magistrale fantasiosi che ben documentano quella contesa del campo urbanistico cui ho accennato prima (in dinamiche che peraltro ben si comprendono, e che sono conseguenti al modello competitivo tra atenei cui l'università italiana si è orientata in questi ultimi decenni).

La seconda fase della riforma ha avuto per oggetto la ridefinizione delle declaratorie dei settori disciplinari e dei nuovi gruppi scientifici disciplinari (in sostituzione dei settori e macrosettori concorsuali). È stata una vicenda sofferta, che non ha trovato sufficiente evidenza e spazi di discussione pubblica nei tempi del suo farsi e che ha evidenziato posizioni diverse, anche contrastanti. L'interdisciplinarietà, la multidisciplinarietà, la stessa transdisciplinarietà si fondano sul principio di individualità e specificità di saperi e competenze. È nel mutuo leale

riconoscimento di competenze che si può attivare lo scambio, l'intersezione, anche l'ibridazione. Non su una generica indistinzione, indistinguibilità, strumentale dissoluzione. Urbanistica e politiche e studi urbani sono certamente campi interrelati e necessariamente collaboranti, ma diversi.

Infine, perché occuparsi dell'organizzazione dello spazio nella sua materialità? Perché riconoscere a questa una specificità? Perché la configurazione dello spazio è resistente nel tempo. La sua inerzia è maggiore della malleabilità, plasticità, caducità di soggetti e attività (se non delle strutture profonde di economia e società). Per cui l'organizzazione spaziale ha conseguenze importanti e durature nei nostri habitat, e condiziona molto concretamente e a lungo la vita di tutti. Se in università l'urbanistica scompare – o se urbanistica diventa tutto – il mondo se ne farà una ragione. Vuol dire semplicemente che gli urbanisti – perché di urbanisti c'è bisogno – si formeranno altrove. Si sarà semplicemente compiuta una tappa della *involuzione accademica* dell'università. ■

## Riferimenti

- Calvino I. (1988), *Lezioni americane. Sei proposte per il prossimo millennio*, Garzanti, Milano.
- De Carlo G. (1989), "L'interesse per la città fisica", *Urbanistica*, no. 95; ora in Id., *Gli spiriti dell'architettura*, a cura di L. Sichirolo, Editori Riuniti, Roma, 1992, p. 181-188.
- Di Giovanni A. (2022), "Urbanistica e architettura: insegnare l'una per formare all'altra?", XIII Giornata di studi INU, *Oltre il futuro: emergenze, rischi, sfide, transizioni, opportunità*, sessione 16 "Insegnare l'urbanistica: nuove modalità e indirizzi", Napoli, 16 dicembre 2022.
- Gabellini P. (2022), "Fare urbanistica... oggi", in L. Montedoro e M. Russo (a cura di), *Fare urbanistica oggi. Le culture del progetto*, Donzelli, Roma, p. 27-39.
- Mazza L. (2006), "Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica: 'Appunti per le lezioni'", in M.C. Tosi (a cura di), *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?*, Meltemi, Roma, p. 167-185.
- Palermo P.C. (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carocci, Roma.
- Secchi B., Viganò P. (2009), *Antwerp, Territory of a New Modernity*, Sun Publishers, Amsterdam.
- Wildavsky A. (1973), "If Planning Is Everything, Maybe It's Nothing", *Policy Science*, vol. 4(2), p. 127-153.

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

**DIARC**

## XIII GIORNATA INTERNAZIONALE DI STUDIO INU 13th INTERNATIONAL INU STUDY DAY



Scopri i contenuti di:

SESSIONI  
SESSIONI SPECIALI  
TAVOLE ROTONDE

SU **Urbanistica Informazioni 306 si**  
[www.urbanisticainformazioni.it/-306-s-i-.html](http://www.urbanisticainformazioni.it/-306-s-i-.html)

## urbanistica INFORMAZIONI

XIII Giornata internazionale di studi Inu  
*Oltre il futuro: emergenze, rischi, sfide, transizioni, opportunità*  
13th Inu international study day  
*Beyond the future: emergencies, risks, challenges, transitions, and opportunities*

a cura di/edited by Francesco Domenico Moccia, Marichela Sepe

■ SESSIONI ■ Città post-pandemia ■ Rischi ■ Sostenibilità ■ Recovery plans ■ Flessibilità ■ Tra fragilità sociali e ambientali ■ Infrastrutture miste: verdi, blu, grigie ■ Il capitale naturale ■ Rigenerazione e spazi pubblici ■ Ricostruzioni post-catastrofe ■ Accessibilità a 360° ■ Beni culturali ■ Turismo ■ Nuove tecnologie per il territorio ■ Ecopoli ed ecoregioni ■ Insegnare l'urbanistica ■ SESSIONI SPECIALI ■ "Marginalità" ■ Urbanistica e cibo ■ Le comunità energetiche rinnovabili ■ Reinventing cities ■ Creative diversity for our common futures ■ Strategie temporanee post-disastro nei territori fragili ■ TAVOLE ROTONDE ■ Co-Valorizzazione del patrimonio culturale per lo sviluppo inclusivo sostenibile ■ Network del Laboratorio INU Giovani ■

306 s.i.  
1972-2022  
50  
ANNI  
1972-2022  
INU  
Pubblicazioni

## Formazione all'urbanistica e alla pianificazione, in tempo di 'riforma dei saperi'<sup>1</sup>

Claudia Cassatella, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi (Commissione Siu Formazione), Massimo Bricocoli, Giuseppe De Luca, Maurizio Tira (Giunta Siu)

L'attuale domanda di revisione delle dichiarazioni e la modifica di assetto dei Settori concorsuali (Sc) e dei Settori scientifico-disciplinari (Ssd) sollecita docenti e ricercatori a una riflessione, interna ed esterna, sul modo di organizzare e mettere in relazione le diverse attività universitarie, formative e di ricerca di base e applicata. Le trasformazioni, attualmente chieste alla comunità scientifica, non hanno la profondità di una vera e propria riforma dei saperi, a dispetto dell'ambiziosa titolazione di questa *piccola riforma*, proprio perché le modifiche richieste sono limitate e, perlopiù, nominalistiche.

Tuttavia, per la comunità degli studiosi accademici di urbanistica e pianificazione, è utile e opportuno cogliere questa occasione per una riflessione collettiva sul ruolo delle nostre discipline nel contesto degli attuali fenomeni di cambiamento che riguardano una profonda mutazione dell'agenda della formazione e della ricerca in campo urbanistico. Non si può, infatti, leggere l'attuale dibattito come identificato da un'autentica trasformazione epistemologica relativa alla 'riforma dei saperi': infatti le discipline Icar/20 e 21 continuano ad avere loro consolidate specificità, acquisite nel lungo periodo e trasformatesi o aggiornatesi nel tempo, con forti legami a identità e provenienze culturali, a obiettivi formativi, e a orientamenti scientifici specifici e ben riconoscibili. Il problema è più ampio: riguarda l'adeguamento di obiettivi e approcci formativi per rispondere a una diversa domanda di trasformazione che proviene dal territorio contemporaneo.

Una domanda che mette in tensione una struttura tradizionale e consolidata e reclama l'orientamento dei contenuti e degli strumenti che caratterizzano le attività di formazione nelle nostre discipline, verso direzioni sperimentali, innovative, talvolta di frontiera. Da uno sguardo ampio su tradizioni e orientamenti di insegnamento e di ricerca, nella università italiana e nell'urbanistica e nella pianificazione, emergono con chiarezza

alcuni campi di interesse e di ricerca contermini, spesso con ampie e fertili sovrapposizioni, ma anche con statuti ormai ben consolidati e stabili.

La *progettazione urbanistica*, che riguarda la conoscenza del territorio nelle sue diverse e possibili forme, legate all'innovazione dei modelli interpretativi e delle tecnologie di acquisizione e di trattamento dei dati, come capacità di costruire ampi quadri interpretativi di riferimento propedeutici alla costruzione di *vision* e strategie di trasformazione; un'urbanistica progettuale, raccoglie un'ampia tradizione di studi di *urban design*, relativi alla gestione dei piani urbanistici, sulla forma del piano e la sua efficacia nel contesto dei processi decisionali, con riferimento all'insegnamento dell'urbanistica e della pianificazione – come fondamenti e come pratiche progettuali – nelle scuole e nei CdS di Architettura, molto spesso in forma laboratoriale, con riferimento all'Icar/21.

La *tecnica urbanistica*, come ponte tra conoscenza dei quadri normativi ed elaborazione di dispositivi di pianificazione, con una grande attenzione al controllo quantitativo, oltre che qualitativo, del territorio e delle sue forme di governo, con un approccio incline a internalizzare l'innovazione tecnologica, per esempio nell'uso dei sistemi informativi territoriali, in una prospettiva di sostenibilità ambientale, sociale ed economica, riduzione dei rischi, mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici e mobilità sostenibile, con un forte radicamento negli insegnamenti che, storicamente, caratterizzano i percorsi formativi Icar/20 nelle scuole e nei CdS di Ingegneria civile, edile ed ambientale.

Il campo del *policy design* inteso come studio e progetto delle politiche pubbliche legate al territorio, ambito fortemente caratterizzato da approcci interdisciplinari incentrati sulle scienze umane e sociali, politiche ed economiche, con una forte attenzione allo studio delle relazioni tra spazio e società, alle geografie dei servizi e delle attrezzature

di welfare, ed ai processi di inclusione e di partecipazione nelle pratiche e nei processi di decisione e di costruzione di strategie di sviluppo urbano e territoriale: un campo largamente praticato, nel Ssd Icar/20, sia nelle scuole di Architettura che di Ingegneria, e soprattutto in quelle di Pianificazione territoriale, urbanistica ed ambientale. Queste ultime, a seconda delle tradizioni di sede, variamente intrecciano anche le linee precedentemente tratteggiate.

Si tratta di classificazioni probabilmente troppo sintetiche per essere capaci di codificare la geografia plurale del Settore concorsuale 08/F1, che ha sempre più, negli ultimi anni, manifestato una significativa capacità di collaborazione e di relazioni intersettoriali, e, quindi, di studi multidisciplinari che, sempre più, le forme del cambiamento del territorio contemporaneo richiedono.

Attualmente, nei corsi di studio triennali e magistrali, così come nella formazione di terzo livello (master, specializzazione e dottorato di ricerca), le pratiche di insegnamento rispondono ad un'esigenza complessiva di integrazione disciplinare che, talvolta, si scontra con l'inerzia degli ordinamenti didattici.

I contenuti scientifico-disciplinari si identificano nella definizione dei quadri conoscitivi relativi all'ambiente naturale e costruito, nell'identificazione ed interpretazione delle strutture spaziali e dei processi di trasformazione e governo del territorio, e nello studio ed elaborazione di apparati concettuali e dispositivi di intervento, per la costruzione di politiche, piani e progetti che definiscano e regolino i processi complessi di interazione tra contesti spaziali e società locali. Contenuti che si caratterizzano, inoltre, per l'attenzione alla ricerca relativa all'inclusività e trasparenza dei processi decisionali relativi alla tutela, rigenerazione e riqualificazione del paesaggio, alla salvaguardia della biodiversità e dei servizi ecosistemici, alla mitigazione ed adattamento ai cambiamenti climatici, alla promozione dell'equità orizzontale ed intergenerazionale concernente l'accessibilità alle risorse ed alle funzioni urbane e territoriali, con particolare riguardo ai processi dell'economia circolare.

L'insegnamento cambia poiché la società cambia e con essa anche il modo di fare urbanistica: esistono alcuni temi che reclamano il rinnovamento del ruolo dell'urbanista, del pianificatore, del *planner*, nella società contemporanea; temi che possiamo sintetizzare a fronte della loro complessità, unicamente con l'obiettivo di indicare i punti di attenzione e i campi di riflessione pratica e



teorica che sempre di più, nelle nostre attività formative, dobbiamo praticare e sperimentare in forma di ri-orientamento dei nostri programmi, dunque di studi, obiettivi e modelli dei nostri insegnamenti:

1. questione ambientale, valori in estinzione, risorse non riproducibili (suolo, acqua, biodiversità, ecc.);
2. identificazione dei quadri territoriali dei rischi di origine naturale ed antropica, e pianificazione di politiche del territorio finalizzate al rafforzamento della resilienza in termini di mitigazione, adattamento e recupero;
3. diseguaglianze e sofferenze della società e delle comunità insediate;
4. forme dell'urbano: periferie, bassa densità, periurbano, ecc.;
5. patrimoni, valori, tracce, palinsesti: la città esistente come campo di ricerca del progetto contemporaneo;
6. valutazione e pianificazione dei patrimoni naturali e culturali e dei contesti insediativi, paesaggistici e ambientali;
7. analisi, progetto e gestione dei processi decisionali e definizione delle politiche urbane e territoriali e valutazione dei potenziali impatti sul territorio;
8. sperimentazione di tecniche innovative per l'elaborazione di piani, programmi, progetti, e di dispositivi regolativi e di indirizzo per il governo del territorio alle diverse scale, in una prospettiva di integrazione del principio dello sviluppo sostenibile
9. progettazione e forme di condivisione: co-produzione e co-design come forma necessaria dei processi di innovazione sociale;
10. metabolismo, processi di produzione-consumo e scarto ed economia circolare come paradigma;
11. paesaggio come forma interpretativa e progettuale della città e come *milieu* territoriale tra spazio e comunità;
12. aree interne, processi di metropolizzazione, territori di margine, fragilità e nuove geografie tra centro e periferia;
13. aree in transizione: aree liminali, spazi di transito, territori in mutazione. Tra terra ed acqua, tra città e campagna, tra arretratezza e innovazione, tra ecologia ed estrazione.
14. processi di finanziarizzazione e loro impatto pervasivo nella strutturazione dei processi decisionali, del fare e delle forme della progettazione urbanistica.

Più in generale, un fronte di riflessione riguarda le sollecitazioni per la formazione in urbanistica che derivano dai mutamenti profondi che hanno interessato e che segnano i ruoli e le forme di azione delle amministrazioni pubbliche. Quali sono gli spazi e le

condizioni per la costruzione di un sapere tecnico che sia appropriato e adeguato alle sfide che l'amministrazione dell'urbanistica incontra al confronto con un diverso assetto di *governance*, di articolazioni complesse di interessi e soggetti, di profonda riformulazione del sistema delle professioni e degli attori in gioco nei processi di governo e trasformazione urbana?

Traguardando queste ampie famiglie di questioni, che derivano dai fenomeni che trasformano il territorio contemporaneo – e che caratterizzano sia i nessi tra spazio e società che la forma dei processi di mutazione urbana, riformulando la domanda di progetto e di governo del territorio – è possibile capire come cambiano le prospettive e le pratiche di insegnamento dell'urbanistica e della pianificazione, ovvero come sia possibile riconcettualizzare una 'pedagogia' per il progetto. Un'esigenza avvertita e dibattuta anche a livello internazionale (si veda ad esempio il processo in corso di revisione dell'*AESOP Core Curriculum*, posto alla base dell'accREDITAMENTO dell'*Association of European Schools of Planning*).

1. Innanzitutto, sembra sempre più urgente che i nostri insegnamenti costruiscano dei nessi sempre più sistematici tra teoria e prassi, di quanto sia stato fatto in precedenza: senza un primato di una sull'altra. Infatti, senza adeguati quadri interpretativi del cambiamento in atto, finalizzati a tracciare la rotta, il progetto contemporaneo è privo di fondamento. La prassi, dunque, cioè la capacità di lavorare intorno alla predisposizione di piani e progetti per lo spazio che muta, necessita di competenze profondamente legate alla possibilità di riconcettualizzare una "questione urbanistica" contemporanea.

2. Al contempo, i modelli di insegnamento dell'urbanistica e della pianificazione devono essere sempre più legati ad una dimensione di co-produzione di idee guida, cioè a forme di impegno laboratoriali, come approccio riflessivo alla conoscenza, specifica e contestuale, nel corso della pratica.

Queste due dimensioni, il rapporto teoria/prassi e la dimensione laboratoriale del lavoro di produzione di quadri d'insieme, si intrecciano inevitabilmente con il modo in cui l'università ridefinisce il proprio ruolo, nelle attività di terza missione, di *public engagement*. Sempre più spesso accade, ed è necessario che continui ad accadere, che i laboratori didattici divengano banchi di efficace sperimentazione delle iniziative di ricerca applicata sviluppate nelle università.

I laboratori didattici sono una forma spri-

mentale operativa di ricerca (così come spesso accade nella ricerca su bandi competitivi, di provenienza nazionale o europea, Prin, Horizon, ESPON, ecc.), ma, anche, di indirizzamento o di messa alla prova dei temi che i diversi centri di ricerca universitari sono chiamati ad affrontare come intervento sul territorio in forma di terza missione.

La valenza della messa in rete di attività complementari è molto significativa: consente di ricostruire un laboratorio che si confronti efficacemente con le condizioni del reale, spesso con portatori di interesse e soggetti sociali; richiede che si pervenga a idee chiare – nella forma e negli indirizzi –, rende opportuni e necessari risultati che si profilano in termini di possibili prodotti della ricerca.

I laboratori, messi in atto in relazione alla ricerca applicata ed alla terza missione responsabilizzano in maniera significativa il corpo docente e costituiscono forme di collaborazione in cui si misurano, spesso, le capacità scientifiche di produrre risultati importanti attraverso la collaborazione, operativa ed efficace, tra la ricerca e la didattica universitaria. Un'attività che richiede un'azione decisa di motivazione, dopo la sciagura dell'assenza forzata legata al Covid che ha lasciato strascichi di riflessione rispetto alla didattica a distanza e ai suoi limiti.

Inoltre, la didattica laboratoriale offre l'occasione di consolidare piattaforme collaborative tra diverse sedi universitarie, anche internazionali, costituendo così anche forme di trasferimento della conoscenza, rinsaldando relazioni internazionali tra diverse sedi universitarie. L'apertura internazionale, infatti, è un fronte sfidante la pedagogia di una disciplina che, più di altre, si misura con approcci *place-based* e con contesti istituzionali e normativi determinanti. La crescita della percentuale di studenti internazionali e degli insegnamenti in lingua inglese è un fenomeno con cui molte scuole, in Italia come all'estero, si confrontano, elaborando nuove strategie e misurando il rapporto tra spinte all'innovazione e alla semplificazione, alla professionalizzazione e al ricorso a *travelling concepts*.

Infine, laddove i laboratori configurino momenti di interazione con il sociale, ad esempio in forma di *living lab*, questi rappresentano un'importante occasione, soprattutto per gli studenti, di misurare loro ipotesi di lavoro con soggetti reali, istituzioni, cittadini, aziende e portatori di interesse. Ciò consente loro di avere uno spaccato reale di quanto, oggi sempre di più, i processi di pianificazione e progettazione urbanistica e il design delle politiche rappresentino, in

forma processuale, un approccio indispensabile nel relazionare quadri interpretativi e scelte, a forme di mappature sociali di bisogni, desideri ed aspettative di trasformazione dello spazio abitabile.

La complessità delle questioni urbane e della transizione configura un rapporto fecondo con altre discipline. In questa prospettiva, un approccio integrato è assolutamente necessario. Questo, talvolta, risulta difficile negli spazi teorici e tecnici della sola disciplina urbanistica.

La riflessione sull'aggiornamento delle conoscenze indispensabili, che connotano il saper fare del professionista urbanista/pianificatore, nel panorama, ormai ampio, delle competenze che si relazionano con la trasformazione e la gestione dell'ambiente, costruito e naturale, stimola anche il processo, in corso di revisione, dell'*AESOP Core Curriculum*: "Understanding territorial dynamics", "From knowledge to action" e "Developing a sustainable professional activity" sono i tre capitoli in cui si articola la riflessione. Essi richiamano il ruolo del mercato professionale e la responsabilità sociale di formare professionisti. Anche in relazione a questo profilo, il contesto dell'alta formazione dell'urbanistica e della pianificazione è in movimento, per la spinta verso corsi di laurea universitari abilitanti in termini professionali, che conferiscano titoli di studio immediatamente spendibili nel mercato nazionale delle professioni, concordati con gli ordini professionali, a fronte del sempre più multiforme, flessibile e globalizzato campo delle pratiche.

Anche su questo tema, è importante e non rimandabile un'attenta riflessione orientata all'aggiornamento dei percorsi didattici disciplinari, senza trascurare le questioni legate alla formazione dei formatori, sempre più sganciati da un background di sperimentazione dei risultati della ricerca nella pratica professionale. ■

## Note

1 Position paper, sessione "Formazione" del Siu Seminar di Roma (10 febbraio 2023).

La Commissione Formazione della Siu istruisce questa discussione innescata dall'attuale revisione delle declaratorie di Ssd; tuttavia, riteniamo che la riflessione comune su temi, approcci e pedagogie debba essere continuata ed ampliata, e possa successivamente trovare declinazione in una riflessione di valutazione e modifica delle griglie delle classi di laurea e delle relative discipline. In questo senso, prevediamo di sviluppare un confronto sull'insegnamento dell'urbanistica nell'ingegneria, nell'architettura, nella pianificazione, per tavoli tematici, che possa consentire anche l'interlocuzione con Cun e ordini e associazioni professionali.

## Perché l'Inu discute della cosiddetta 'riforma dei saperi'

Andrea Arcidiacono

L'accelerazione subita negli ultimi mesi del 2022 dal percorso di 'riforma dei saperi' (L n. 79 del 29 giugno 2022), ben ricostruito da Giuseppe De Luca nel precedente contributo, ha di fatto circoscritto il processo di riforma dell'area scientifica della "Pianificazione e progettazione urbanistica" (Macrosettore concorsuale 08/F) ad una mera revisione, pur necessaria, delle declaratorie dei due settori scientifici disciplinari in essa compresi, Icar 20 (Tecnica e pianificazione urbanistica) e Icar 21 (Urbanistica), quale semplificazione attuativa dell'indirizzo legislativo volto a promuovere l'accorpamento in un unico Gruppo scientifico disciplinare (Gsd). A tal fine il Consiglio universitario nazionale (Cun) ha infatti coinvolto le sole società scientifiche dell'area 08 riconosciute dal Ministero, la Società italiana degli urbanisti (Siu) e Accademia urbana (Au), per chiedere il loro contributo in merito alla proposta di revisione dei testi definitivi dei due settori scientifico, senza di fatto sollecitare l'avvio di un effettivo e più ampio confronto all'interno del mondo disciplinare, sulle prospettive formative e professionali del fare urbanistica. Questo processo di riduzione dei settori scientifici disciplinari, che ha interessato anche altre discipline, rischia di comportare nel caso dell'urbanistica un sostanziale indebolimento, se non addirittura l'annullamento, delle due componenti costitutive della nostra disciplina che, seppur con una semplificazione, possono essere ricondotte ai campi delle 'politiche e degli studi urbani' da un lato e della 'pianificazione e della progettazione urbanistica' dall'altra. Due dimensioni del 'sapere urbanistico' di certo ben identificabili e riconoscibili, sia nella formazione universitaria sia nelle pratiche professionali, ma di fatto molto meno intelleggibili nei testi definitivi dei due settori disciplinari attualmente esistenti, a partire dalle titolazioni stesse che, nella loro ambiguità e sostanziale sovrapposibilità, rischiano, se mantenute, di rendere incomprendibile per un qualunque osservatore

esterno le ragioni di questa differenziazione. Seppur con queste criticità, l'articolazione in questi due campi, di fatto fino ad oggi esistente e riconosciuta nel sistema universitario, continua a garantire la compresenza e l'integrazione di queste due componenti culturali, pratiche e teoriche, della disciplina nella definizione dei percorsi formativi e nel reclutamento dei docenti universitari, e più in generale nella costruzione della figura dell'urbanista.

Nella discussione di questi mesi sono emerse posizioni eterogenee, anche dissonanti, non solo tra le due società scientifiche, ma anche all'interno delle stesse; posizioni che non sembravano prefigurare la possibilità di un percorso comune nel sostenere, con chiarezza e riconoscibilità, la separazione, seppur complementare, delle due componenti disciplinari, che si sarebbe dovuta formalizzare e consolidare nella riscrittura condivisa delle declaratorie. Uno contributo importante, non privo di contrasti, è venuto dall'iniziativa promossa e organizzata dal Coordinamento nazionale dei docenti del settore Icar 21. Il coordinamento, costituito con una iniziativa volontaria da un ampio gruppo di docenti del settore scientifico disciplinare, ha avviato, a ridosso delle attività delle due società scientifiche coinvolte dal Cun, un percorso autonomo di confronto e di dibattito aperto, che ha portato alla stesura di una mozione per una linea di lavoro condivisa, a partire dalla proposta per la declaratoria aggiornata del Ssd. Anche sulla spinta di questa azione, le società scientifiche hanno riavviato le occasioni di confronto e di dibattito, attraverso un percorso non senza attriti ma assai fertile, giungendo a una più convinta condivisione intorno alla opportunità di confermare l'autonomia e la riconoscibilità dei due settori all'interno del nuovo gruppo scientifico disciplinare, lavorando *in primis* alla revisione delle declaratorie, ormai inattuali, come condizione preliminare per avviare una più ampia e articolata discussione sul senso

effettivo senso del fare urbanistica oggi. La revisione delle declaratorie ha mostrato alcune resistenze nel condividere appieno all'interno della comunità scientifica la centralità e la peculiarità delle due dimensioni della disciplina urbanistica, complementari ma autonome; comunque l'esito raggiunto nei testi presentati al Cun, grazie al lavoro delle società scientifiche e alla preziosa attività del coordinamento nazionale Icar 21, pur con inevitabili compromessi, restituisce in modo soddisfacente il perimetro e le specificità delle due componenti disciplinari, seppur senza riuscire nell'operazione di una più netta ridefinizione delle stesse titolazioni che, come si diceva, rimangono forse la più evidente condizione di ambiguità nell'affermare le specificità dei due settori. Ora serve avviare un percorso più disteso, meno condizionato dalle emergenze dettate dalle contingenze procedurali del Ministero, per avviare una riflessione più ampia sulle prospettive e le criticità attuali del nostro sapere, sia in campo universitario sia nelle pratiche professionali. Fino a questo momento l'Inu non è stato formalmente (e inspiegabilmente) coinvolto nella discussione. La presenza dell'Istituto è stata tuttavia da subito visibile e incisiva, non solo attraverso la partecipazione diretta dei soci sia nella discussione all'interno degli spazi di lavoro organizzati dalle società scientifiche, sia in particolare nel condividere l'azione del coordinamento nazionale Icar 21. Ma soprattutto l'Istituto ha marcato l'importanza di promuovere un percorso di riforma più profondo e inclusivo, con l'attivazione di uno gruppo tematico di lavoro le cui prime riflessioni e linee d'azione sono state restituite nell'ambito del Congresso nazionale di Bologna del novembre 2022. Le ragioni che rendono necessaria e cruciale la presenza dell'Istituto all'interno del campo di discussione sulla cosiddetta 'riforma dei saperi' sono varie e non vi è modo, in questo prima occasione di apertura della sezione tematica di *Urbanistica Informazioni* di richiamarle tutte con adeguate argomentazioni. Di certo c'è che l'Inu, anche se non viene ancora formalmente riconosciuto come 'società scientifica' (e su questo ci sarebbe da discutere) rappresenta, penso di poterlo scrivere senza esitazioni, la principale associazione di urbanisti nel Paese. Non solo per la sua storia autorevole e prestigiosa, che a partire dal 1949, con l'approvazione del suo statuto 'repubblicano' da parte del Presidente della Repubblica

Luigi Einaudi, che lo riconosce quale 'Ente di alta cultura', lo ha visto occupare un ruolo centrale nella cultura urbanistica italiana, protagonista nella costruzione, diffusione ed evoluzione della nostra disciplina. E non solo perché *Urbanistica* è dal dopoguerra la principale rivista italiana, luogo fondamentale di dibattito e di diffusione della disciplina. Ma soprattutto per quello che l'Inu è ancora oggi: un'associazione che rappresenta e raccoglie tra i suoi numerosi soci, docenti e ricercatori universitari, funzionari delle pubbliche amministrazioni e liberi professionisti in un intreccio di punti di vista e di saperi che contribuiscono a un dibattito aperto ed eterogeneo sulle prospettive della disciplina. Proprio per questa specificità, unica dell'Inu, la presenza dell'Istituto insieme alle altre società scientifiche nella riflessione sul 'fare urbanistica oggi' è fondamentale. Al di là di una auspicabile revisione delle declaratorie, ragionare in modo costruttivo e serio ad una vera riforma del nostro sapere disciplinare vuol dire avviare una riflessione sul ruolo dell'urbanistica e sul profilo dell'urbanista, in una prospettiva riformista quantomai faticosa (Oliva 2002), sia nei percorsi formativi (non solo universitari) sia nelle pratiche professionali. Il rischio, sempre più concreto, è che mentre discutiamo di declaratorie in ambito accademico, l'urbanistica, che deve essere capace di confrontarsi, come sapere pratico, con i fenomeni reali e con i bisogni concreti della società e del territorio, diventi una disciplina irrilevante. Con chiarezza il Presidente Talia segnalava nel suo intervento congressuale a Bologna il rischio di una perdita di reputazione, graduale ma inesorabile, per quei saperi che, proprio come l'urbanistica, dovrebbero contribuire a orientare, disegnare e regolare i processi di trasformazione urbana e territoriale. Un'irrilevanza, già evidente nel dibattito politico, che si va allargando nelle pratiche professionali e nella formazione e nella ricerca universitaria. C'è l'innegabile avvisaglia di un disallineamento sempre più esteso rispetto alla realtà e ai fenomeni reali, con una perdita di quelle capacità che l'urbanistica ha avuto in passato, pur con fasi ricorrenti di crisi, di affrontare e orientare i processi di sviluppo territoriali. E dunque la cosiddetta 'riforma dei saperi' non è questione solo accademica, ma mette in tensione direttamente l'intero percorso formativo universitario, e con esso la costruzione della figura dell'urbanista di domani e il suo 'saper fare', la sua capacità di

affrontare le sfide del territorio e della città contemporanea, che richiedono competenze e conoscenze aggiornate, per indirizzare in un approccio transdisciplinare e ecologicamente orientato, il progetto urbanistico che ancora si sostanzia nell'organizzazione fisica dello spazio.

A partire da queste prime riflessioni l'Inu apre un percorso di confronto, all'interno delle pagine di *Urbanistica Informazioni*, per un dibattito che vogliamo aperto, allargato a tutto il mondo disciplinare, certamente a partire dal dialogo con le 'altre' società scientifiche, ma capace di coinvolgere il campo della professione e delle pubbliche amministrazioni, che rimangono i luoghi reali della nostra azione formativa e progettuale. Solo se riusciremo a percorrere insieme questo percorso di riforma potremo sperare di garantire nuova rilevanza alla nostra disciplina, capace di innovarsi rispetto alle sfide ineludibili poste dalla contemporaneità. ■

#### Riferimenti

Oliva F. (2002), "Il difficile cammino dell'urbanistica riformista", *Urbanistica*, no. 123.



**RUR**  
2023

Rassegna  
Urbanistica  
Regionale

**INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica  
**SEZIONE UMBRIA**

# L'UMBRIA NELLE TRANSIZIONI

Città, territori e paesaggi

**UMBRIA**  
2023

marzo  
giugno  
ottobre  
dicembre

marzo  
2023

**CITTÀ E TERRITORIO PER LA QUALITÀ DELL'ABITARE.**  
Il sistema insediativo regionale e la rigenerazione urbana

giugno  
2023

**L'UMBRIA NEL CONTESTO NAZIONALE: POLITICHE PER L'ACCESSIBILITÀ.**  
Infrastrutture, connessioni, mobilità sostenibile e alternativa,  
città attrattive, accoglienti e inclusive

ottobre  
2023

**PAESAGGIO E TERRITORIO: TRA STRATEGIE REGOLE.**  
Aree interne e sistemi territoriali, Prevenzione dai rischi,  
infrastrutture verdi e blu, energia e sviluppo locale

dicembre  
2023

**ESPOSIZIONE DELLA RUR Umbria 2023**  
Sessione 1 – Il Programma Strategico Territoriale (PST):  
la cornice programmatica per le transizioni  
Sessione 2 – La pianificazione territoriale e urbana: il piano, il programma, il progetto  
Sessione 3 – Il territorio accogliente tra attrattività e qualità della vita

CON IL PATROCINIO DI



### Suggerimenti dal laboratorio emiliano per un rilancio del riformismo urbanistico italiano

Michele Talia

La decisione che abbiamo assunto già a fine 2021 di organizzare a Bologna il nostro XXXI Congresso, nel corso del quale avremmo illustrato la nostra proposta di una Legge di principi sul governo del territorio, si basava sulla convinzione che il territorio emiliano era destinato a rappresentare anche in un prossimo futuro un paradigma urbanistico di notevole interesse, da cui avremmo potuto ricavare indicazioni e suggerimenti sicuramente degni di nota per una nuova stagione riformista di respiro nazionale

In linea con questa intuizione di fondo, la scelta di far precedere l'evento congressuale da una Rassegna urbanistica regionale non solamente ha consentito di offrire una rappresentazione aggiornata dello stato della pianificazione nella Regione Emilia-Romagna, ma ha permesso di fornire una visione di insieme del processo di attuazione della nuova legge urbanistica regionale (la Lr n. 24 del 2017), che la proposta di riforma urbanistica a cui l'Inu sta lavorando ormai da tempo non potrà fare a meno di considerare. In attesa che *Urbanistica Informazioni* proceda prossimamente alla presentazione dei Pug (Piani urbanistici generali) che sono stati presentati in Rassegna, il quadro di insieme offerto dai contributi pubblicati in questa sezione della rivista mette in luce alcuni temi che la nostra legge di principi ha scelto di trattare, e che in questo contesto regionale sono già stati oggetto di una sperimentazione di notevole interesse.

Il dibattito specialistico più recente ha confermato ampiamente questo giudizio lusinghiero, ma non potendo proporre per motivi di spazio una rassegna più puntuale dei differenti contributi, mi limiterò ad accennare ad un commentatore particolarmente esigente e rigoroso come Pier Carlo Palermo, che ha recentemente sottolineato come

l'esperienza compiuta in occasione della attuazione della Lr 24 ponga in risalto la capacità del laboratorio emiliano di inquadrare "i processi interattivi e le scelte discrezionali entro una robusta cornice di politiche di contenimento degli usi del suolo, di rigenerazione urbana e cura della qualità ambientale e di vita" (2022: 438). O a richiamare un'altra voce egualmente critica e attenta – quella di Bertrando Bonfantini – che nell'ultimo numero di *Urbanistica* ha messo in evidenza come la "forma del piano" che tende ad affermarsi nelle prime applicazioni del Pug a partire da quella promossa dal Comune di Bologna punti alla riformulazione "del testo normativo del piano secondo una dimensione più argomentata e strategica, da leggersi in rapporto al processo (e al documento) di Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del piano (Valsat)" (2023).

Se utilizziamo questi stessi punti di vista che ho appena citato, dobbiamo prendere atto che se è indiscutibile che le buone pratiche emiliane potranno rappresentare un importante terreno di confronto per la legge di principi sul governo del territorio attualmente in gestazione, è probabilmente vero anche il contrario. E cioè che una piena implementazione degli obiettivi della Lr 24/2017 dipenderà, in misura non marginale, dal percorso compiuto dalla proposta di una nuova cornice normativa e, in modo ancor più decisivo, dalla possibilità che si giunga alla formulazione di un'agenda urbana di livello nazionale, con cui assicurare la fattibilità e la continuità delle ambiziose politiche di rigenerazione che negli auspici del legislatore regionale dovrebbero ispirare l'esercizio della pianificazione.

Anche a partire dalle considerazioni sviluppate qui di seguito, si avverte dunque l'esigenza di predisporre un articolato che si

distingua in primo luogo per la limpidezza della formulazione di nuove disposizioni sul governo del territorio, che siano in grado di riempire il vuoto normativo in materia di legislazione concorrente che è stato aperto dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Egualmente importante sembra poi la capacità di distinguere con chiarezza i principi dagli obiettivi e dai contenuti di una proposta legislativa che dovrà proporsi di superare le occasioni di conflitto tra lo Stato e le Regioni che quella riforma incompiuta ha finito per amplificare. Nel complesso abbiamo bisogno pertanto di intensificare l'interazione e il confronto critico con quei governi regionali che, come in Emilia-Romagna, hanno sviluppato in questi anni una preziosa sperimentazione in materia di pianificazione, da cui è necessario partire per raggiungere standard qualitativi più avanzati nel governo del territorio.

Prima che la versione finale del progetto di legge venga presentata nel Cdn dell'Inu per l'approvazione definitiva, conviene puntare alla costruzione di un sistema di alleanze con soggetti potenzialmente interessati a sostenere la nostra iniziativa. Tra questi è il caso di pensare all'Ance e a Federcasa, con i quali abbiamo avviato da tempo una concertazione promettente, ma anche al Cnappc, al Censu e alla Siu, con cui abbiamo condiviso le tappe iniziali del nostro percorso. Se riusciremo a guidare un fronte 'riformista' così folto e qualificato, anche i passi successivi potranno rivelarsi proficui, e saremo in grado di avviare una serrata consultazione con l'Anci e le regioni subito prima di sollecitare un incontro con le commissioni parlamentari della Camera e del Senato.

In previsione di un confronto più serrato sulla formulazione del nuovo testo di legge, alcune questioni che vengono segnalate dal

modello emiliano sono probabilmente destinate ad acquisire una particolare importanza. È questo il caso, senza dubbio, della forma del piano alla scala comunale, che nelle diverse stagioni attraversate dal riformismo urbanistico è stata diversamente declinata, fino ad approdare nelle riflessioni più recenti che abbiamo maturato – ma anche, evidentemente, nella stessa Lr 24/2017 – alla previsione della compresenza, in un unico piano urbanistico, delle funzioni strutturali, strategiche e regolative che prima erano assegnate a due strumenti distinti, il piano di struttura e il piano operativo.

Non meno importante di questa decisione è poi la scelta di prefigurare un autentico cambio di paradigma nelle trasformazioni insediative, prevedendo che l'obiettivo della rigenerazione territoriale e urbana possa affidarsi ad una politica dei suoli che sia in grado di privilegiare il recupero delle aree dismesse o sottoutilizzate, e il perseguimento della fattibilità degli interventi più ambiziosi attraverso l'utilizzo di agevolazioni fiscali e il ricorso a politiche di incentivazione statali e regionali, e alla concessione di diritti edificatori 'a termine'.

In ultimo, è il caso di ricordare che una riforma del governo del territorio che si proponga di garantire l'accessibilità, la qualità e la fruibilità delle attrezzature e degli spazi pubblici, non può fare a meno di sostenere la necessità di un aggiornamento sostanziale delle dotazioni territoriali ed ecologico-ambientali, superando quelle asimmetrie di livello regionale e sub-regionale che sono all'origine di iniquità sempre meno tollerabili. ■

#### Riferimenti

Palermo P. C. (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carocci, Roma, p. 438.

Bonfantini B. (2023), "Sullo spazio normativo", *Urbanistica*, no. 167.

## La Lr 24/2017 della Regione Emilia-Romagna sulla tutela e l'uso del territorio

Barbara Lori

La Legge della Regione Emilia-Romagna mette al centro un nuovo paradigma urbanistico che si propone come modello alternativo per ripensare le città e i territori, contrastando il consumo di suolo e concentrando gli sforzi per aumentare la resilienza e la qualità dei sistemi insediativi costruiti al fine di renderli più sostenibili e inclusivi.

Problemi sempre più acuti e percepibili indotti dai cambiamenti climatici, dalla fragilità idrogeologica e sismica del territorio, dalle trasformazioni sociali, dalla necessità di ridurre il consumo di suolo (uno dei più elevati in Italia e in Europa), dalle inefficienze energetiche che rendono insostenibile il modello espansivo.

Rispetto alla complessità dei nuovi temi e delle nuove sfide, è infatti risultato più agevole riproporre modelli di evoluzione del sistema insediativo ad alto consumo di suolo piuttosto che riferirsi ad un modello di sviluppo e di crescita diverso dal passato concentrato sugli organismi urbani, sulle città, con un ruolo nevralgico chiamate a svolgere la maggior parte delle funzioni senza esserne più in grado. Si è così alimentato un circuito che nei casi più gravi ha portato a situazioni di conflitto, crisi e degrado.

La legge è quindi frutto della consapevolezza del legislatore regionale di un modello diffuso sui territori ma non più sostenibile, sul piano ambientale così come su quelli sociale ed economico e che il contenimento del consumo di suolo – insieme alla rigenerazione urbana – è uno degli elementi cardine per lo sviluppo sostenibile dei territori. La Legge regionale urbanistica 24/2017 sposta quindi l'oggetto della sua azione in maniera decisa sulla rigenerazione della 'città costruita', quale campo di azione principale, seppure non esclusivo, per perseguire una serie di obiettivi più ampi: la sostenibilità ambientale e il contrasto ai cambiamenti climatici; il miglioramento della vivibilità dei sistemi insediativi e della qualità urbana

ed edilizia. Con uno sguardo più ampio sul territorio, la riduzione delle disuguaglianze e il soddisfacimento del diritto all'abitazione; il mantenimento e miglioramento dello stato sociale, l'attrattività e competitività di un rinnovato sviluppo economico; la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, paesaggistico e ambientale; la tutela e valorizzazione della risorsa agricola; la coesione territoriale.

Significativo anche l'impulso verso una dimensione di strategia condivisa, anche sovracomunale, mirata alla sostenibilità e al perseguimento di una prospettiva di governo del territorio di medio-lungo periodo.

La legge prefigura un radicale cambiamento di prospettiva nell'attività di pianificazione urbanistica che si realizza attraverso l'attenzione al capitale naturale e ai servizi ecosistemici, alla riqualificazione e rigenerazione urbana, al riuso delle aree dismesse e defunzionalizzate, alla qualità architettonica ed edilizia e alla dimensione sociale. Dove l'importanza dello spazio pubblico e la partecipazione dei cittadini diventano i fondamenti del senso di appartenenza ad una comunità e a un territorio.

I nuovi paradigmi di riferimento diventano così quelli della resilienza, cioè della capacità di adattamento dell'organismo urbano alle sfide ambientali e sociali e di reazione positiva anche alle emergenze traumatiche; dello studio del metabolismo urbano, finalizzato a creare o rafforzare circuiti virtuosi nell'impiego delle risorse e nella crescita del benessere (economia circolare); della trasformabilità dei tessuti urbani, per renderli partecipi di un nuovo disegno in cui la dimensione sociale degli spazi pubblici e privati rappresenti la linea-guida per generare una condizione di qualità della vita e di sostenibilità delle scelte.

Questo cambiamento ha richiesto un nuovo strumento: il Piano urbanistico generale



(Pug) dove la strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale diventa il luogo della costruzione collettiva della visione del futuro, individuando gli scenari da evitare e quelli invece desiderabili, dalla quale discenderanno logiche, opportunità e quindi comportamenti pubblici e privati.

La strategia del Pug deve essere strumento per coordinare e guidare l'azione dei privati e delle attività economiche verso l'uso collettivo e la tutela dei beni comuni da preservare per le generazioni future.

Un piano in cui la dimensione pubblica torna ad assumere un ruolo prevalente restituendo forza alla collettività in una logica d'insieme funzionale ad una pianificazione di ampio respiro, a carattere strategico, capace di vedere oltre le singole istanze.

Un piano che fa della collaborazione tra pubblico e privato il vero propulsore della rigenerazione urbana, che deve essere in grado di mettere a valore la partecipazione dei privati in maniera dinamica e inclusiva dei diversi portatori di interessi a partire da quelli pubblici.

A cinque anni dall'entrata in vigore della legge, da parte della Regione sono state messe in campo diverse azioni per la formazione e il sostegno alle nuove pianificazioni comunali, – a partire dalle realtà di più piccole dimensioni – dove, per la stesura dei nuovi Pug la regione ha assegnato 3,4 milioni di euro a 199 comuni attraverso due bandi che hanno favorito i piani intercomunali e quelli di comuni frutto di processi di fusione che presentino il maggior numero di comuni coinvolti. Con la precedenza a quelli che sottoscrivono forme di collaborazione con la provincia e la città metropolitana. A loro volta sostenute per la formazione del Piano territoriale metropolitano e dei Piani territoriali di area vasta con oltre 600 mila euro.

Su 330 comuni esistenti in Emilia-Romagna, attualmente 149, per un totale di 56 Pug, hanno formalmente aperto il percorso di approvazione del piano. Sono inoltre partiti i lavori con l'istituzione dell'ufficio di piano per ulteriori 94 Pug per un totale di altri 139 comuni.

Il percorso di 'costruzione' delle nuove pianificazioni è stato anche arricchito attraverso l'attuazione di protocolli di sperimentazione con comuni e province, e atti di coordinamento tecnico, per poter accompagnare la delicata fase della nuova programmazione. ■

## I nuovi Piani urbanistici generali

Barbara Nerozzi, Sandra Vecchietti

La Legge regionale 24/2017 ha aperto una nuova fase di pianificazione e, a differenza dei mutamenti precedenti, non si appoggia su una sperimentazione avviata di nuovi modelli, ma propone essa stessa chiari riferimenti da utilizzare nella formazione dei piani. Di seguito cercheremo di delineare 'i fondamentali' che sono alla base del testo legislativo e come questi si relazionano tra di loro. Nello *special issue*, di prossima pubblicazione, entreremo nel merito della metodologia di formazione del piano comunale, attraverso l'illustrazione dei casi proposti in Rassegna.

### Tempi della pianificazione

Anche se l'oggetto su cui intendiamo focalizzare l'attenzione (come peraltro è stato in Rassegna) è il piano comunale (di unione o intercomunale) è indispensabile aprire con una modifica sostanziale apportata dalla legge al sistema di pianificazione nel suo complesso cioè il passaggio dal precedente sistema 'a cascata' all'attuale 'per competenza'. È un'innovazione ritenuta indispensabile per semplificare ed accorciare i tempi di redazione dei piani ma contestualmente rendere più chiari i contenuti e il soggetto "competente" appunto in materia. Nella prassi, i piani regionali attribuiscono alla pianificazione di livello inferiore (ad esempio provinciale) il compito di sviluppare e dettagliare meglio alcuni temi, analogamente avveniva al successivo passaggio di scala. Come esito, la pianificazione 'a casata' oltre a dilatare i tempi di redazione dei piani e creare minore chiarezza sulla titolarità, non introduceva quasi mai valore aggiunto rispetto al tema in oggetto, ma solo complessità.

### Contenimento del consumo di suolo e rigenerazione urbana: due obiettivi interconnessi

Che i due obiettivi di contenimento del consumo di suolo e promozione della rigenerazione urbana siano due facce della stessa medaglia è oramai acquisito, ciò che non è altrettanto chiaro è che il raggiungimento di

questi due obiettivi interconnessi sarà tanto più agevole quanto sarà disciplinato all'interno di una stessa legge e quindi di uno stesso piano.

Con l'introduzione di modifiche della fiscalità immobiliare potrebbe essere maggiormente promossa la rigenerazione urbana e penalizzato il consumo di suolo ineditato: l'obiettivo di consumo di suolo a "saldo zero" nel 2050, è nella legge precisato nel senso che dopo tale data l'occupazione di suolo libero potrà avvenire solo attraverso la compensazione nei termini di *de-sealing* di aree urbane di pari superficie; è anche quantificato il suolo massimo consumabile fino a tale data. Al di là del metodo di calcolo del territorio consumabile, che la legge quantifica nel 3% del territorio urbanizzato al 1° gennaio 2018, ciò che interessa sottolineare è il tentativo di eliminare il famoso 'residuo' che spesso opprime la redazione di un nuovo piano comunale. La legge infatti individua un periodo transitorio di quattro anni dalla sua entrata in vigore (scaduto il 1° gennaio 2022) nel quale potevano essere avanzate proposte di attuazione di previsioni derivanti dalla pianificazione vigente, decorsi i quali, anche in assenza del nuovo Pug, sarebbero decadute.

La legge sposta quindi l'oggetto della sua azione in maniera decisa sulla rigenerazione della 'città costruita' quale campo di azione principale per perseguire una serie di obiettivi più ampi di riequilibrio ambientale, contrasto ai cambiamenti climatici, vivibilità dei sistemi insediativi, miglioramento dello stato sociale, soddisfacimento del diritto all'abitazione, attrattività e coesione dei territori. La rigenerazione urbana potrebbe inoltre essere favorita dall'introduzioni di misure fiscali che penalizzano gli edifici non utilizzati, che in attesa della definizione della sistemazione definitiva potrebbero essere oggetto di usi temporanei, che la legge sostiene non considerandoli mutamenti delle destinazioni d'uso degli immobili interessati e senza comportare la cessione di dotazioni territoriali o il reperimento di posti auto pertinentiali.

## Forma del piano

Per risolvere il problema della conformatività, la legge opera una netta distinzione tra le dimensioni strutturali, strategiche e regolative, che fanno riferimento e differenti e specifici elaborati del piano.

La dimensione strutturale, indagata nel quadro conoscitivo, è costituita dallo stato di fatto del territorio (sistema insediativo, infrastrutturale, economico, sociale, ambientale, vincolistico, ecc.) letto in modo critico, individuando

cioè le tendenze in atto in assenza di piano e le opportunità presenti sulle quali agire per modificare le dinamiche. La diagnosi del quadro conoscitivo e una prima valutazione di questi scenari è effettuata nella Vas/Valsat che individua le criticità e i fabbisogni a cui il piano deve dare risposte strategiche, arrivando a definire gli obiettivi e le prestazioni richieste alle diverse parti della città.

La dimensione strategica è oggetto dell'elaborato definito "Strategia per la qualità

urbana ed ecologico-ambientale": definisce le politiche urbane e territoriali perseguite declinate in strategie generali e specifiche e azioni (normalmente articolate per assi) che fanno riferimento ai sistemi indagati ma anche a luoghi, dove problematiche puntuali o particolarmente intense necessitano di una trattazione specifica o di proprie schematizzazioni progettuali; definisce il progetto della città pubblica sia a livello territoriale che di prossimità. La strategia non è conformativa, in quanto restituisce il progetto di piano in modo descrittivo, schematico o ideogrammatico e non preordina aree all'esproprio. La forma tecnica della strategia non prefigura soluzioni univoche di assetto ma diventa 'griglia ordinatrice' che, sulla base di scelte strategiche, di politiche e obiettivi di qualità da conseguire, orienta l'insieme delle trasformazioni ammissibili definendo l'ambito entro il quale i progetti potranno fornire il contributo operativo all'attuazione del piano.

Infine la dimensione regolativa disciplina le trasformazioni diffuse (dirette) nel territorio urbano e rurale ma anche le regole che dovranno essere seguite dagli interventi complessi sia all'interno del territorio urbanizzato che in espansione, ovvero il consumo di quel 3% che non viene cartografato dal Pug ma nella Vas/Valsat vede definiti i criteri di sostenibilità da garantire nella la sua perimetrazione. In sintesi il Pug non è conformativo, ma attraverso la definizione di un sistema di regole è trasparente ed equo. La disciplina del territorio urbano fa riferimento a tessuti (e non a uno zoning) e gli interventi di rigenerazione sono riferiti a due scale: trasformazioni diffuse nei tessuti della città da qualificare (che interessano gli edifici nei termini di contenimento dei consumi energetici, riduzione del rischio sismico, ecc.) e trasformazioni complesse nella città da rigenerare, che intervengono non solo sugli oggetti edilizi ma anche sulla struttura urbana.

**LEGGE REGIONALE 24/2017**  
Obiettivi e principi

**LA LEGGE REGIONALE 24/2017**  
DISCIPLINA REGIONALE SULLA TUTELA E L'USO DEL TERRITORIO

**CONSUMO DI SUOLO A SALDO ZERO AL 2050**  
Il suolo è considerato quale bene comune, risorsa non rinnovabile, anche in funzione della prevenzione dei dissesti e della mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. Obiettivo primario diventa quello del **saldo zero** del consumo di suolo entro il 2050 (anno previsto per il raggiungimento del 3% della superficie del territorio urbanizzato al 2016 per trasformazioni escluse): quote residuale.

**RIGENERAZIONE URBANA**  
Obiettivo primario della pianificazione urbanistica è la **rigenerazione della città esistente** (si persegue un incremento della qualità urbana per l'aumento della resilienza della struttura insediativa e ospitale. La parte d'ordine del Piano, che supera le logiche di settore, diventerà richiesta e confini urbani, qualità di spazi e dotazioni pubbliche, diritti alla casa, sociali e inclusione, economia circolare, efficienza energetica, sicurezza sismica, idrogeologica).

**TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE**  
Oltre all'obiettivo di tutela, gestire e valorizzare le risorse paesaggistiche ambientali del territorio regionale e di preservare gli habitat e la biodiversità si promuove il **ricominciamento** e la **salvaguardia** delle **risorse naturali** per i benefici che temono alla collettività e per salvaguardare **ecosistemi** di **sostenibilità** e **risoluzione delle vulnerabilità** perseguendo la necessaria coerenza tra i differenti contesti e settori.

**ATTRATTIVITA' DEI SISTEMI**  
La pianificazione contribuisce all'attrattività del sistema regionale e dei sistemi locali, per lo sviluppo, l'innovazione e la competitività delle attività produttive e terziarie. Le città si devono misurare con la sfida di creare **risorse opportunità sostenibili** in un mercato in contrazione e con risorse ridotte. La Strategia del Piano, a partire dai valori e dalle risorse territoriali, sostiene le attività produttive ed economiche che rispondono **la sostenibilità ambientale come elemento di sviluppo e competitività**.

**PATRIMONIO STORICO CULTURALE PAESAGGISTICO**  
La pianificazione integra organicamente nelle politiche territoriali la tutela e la valorizzazione degli elementi storici, culturali e paesaggistici, riconoscendo il valore intrinseco di patrimonio, ma anche quali **elementi identitari** per la popolazione, componenti essenziali per la **qualità della vita** e **attrattività delle economie locali**.

**TERRITORIO RURALE**  
Il territorio rurale, il suolo agricolo e le relative capacità produttive sono riconosciuti e salvaguardati valorizzando i diversi contesti e le **diversità vocazionali**, sostenendo la **multifunzionalità**, promuovendo i pacchi e i futuri agricoli in ambito perurbano e privilegiando sempre il **recupero del patrimonio edilizio esistente**.

**UN PIANO PARTECIPATO**  
La Strategia del Piano della rigenerazione, quale luogo della **visione collettiva del futuro** a cui devono attenersi sia le azioni pubbliche sia le private, presuppone **ascolto** e la **partecipazione** dei portatori di interesse e dei cittadini alla formazione delle scelte di pianificazione tese a conseguire sviluppo territoriale e coesione sociale. A tal fine il **Garante** della comunicazione e della partecipazione promuove e sostiene il diritto di accesso alle informazioni, lo svolgimento di processi partecipativi, il diritto di contraddittorio.

**CONOSCENZA DEL TERRITORIO**  
La conoscenza mirata delle **dinamiche urbane e territoriali** individua le **opportunità** quali punti di forza da valorizzare e le **criticità** a cui il Piano deve dare risposte strategiche. Per promuovere politiche di rigenerazione e uso il Piano necessita di un'approfondita **conoscenza** del tessuto e del patrimonio edilizio esistente. Allo scopo di semplificare la predisposizione del quadro conoscitivo, i **monitoraggi** e gli **studi** in possesso alle Amministrazioni e agli Enti devono essere **risultati disponibili e gratuiti**.

**INTEGRAZIONE E SEMPLIFICAZIONE**  
Il sistema della pianificazione si semplifica prevedendo un **unico piano** per ciascun livello istituzionale e superando la frammentazione in pacchi e il rapporto gerarchico tra piani a favore del principio di competenza. Il Piano comunale diventa più **flexibile** viene rafforzata la **dimensione strategica** attribuendo i diritti edificatori solo in fase attuativa e adeguando meccanismi procedurali ai tempi delle decisioni.

Fig. 1. Pannello esposto alla Rur di Bologna sulla Legge regionale 24/2017, Obiettivi e principi. (fonte: Regione Emilia-Romagna).



di servizi, sono approvati i progetti definitivi o esecutivi di opere pubbliche o di interesse pubblico, l'ampliamento e ristrutturazione di fabbricati adibiti all'esercizio di impresa o la nuova costruzione di fabbricati necessari alla crescita di attività economiche insediate.

### Dotazioni territoriali ed ecologico-ambientali

Nell'attesa di una revisione degli standard del Di 1444/1968 che non potrà non tenere conto delle differenze affatto trascurabili esistenti tra le varie realtà regionali, la legge, pur confermando quantità minime (che nel caso degli insediamenti abitativi sono di 30 mq/abitante), considera anche la qualità delle dotazioni (ovvero, ad esempio la manutenzione di quelle esistenti) e le relative prestazioni, e ne amplia le tipologie alla ricerca di soluzioni integrate in grado di assicurare molteplici benefici (dotazioni mutiprestazionali).

Si passa da una politica dello "standard" ad un progetto/disegno organico di città pubblica in cui le dotazioni costituiscono i capisaldi della strategia, strumenti capaci di fornire risposte alle nuove domande di qualità urbana, sociale e ambientale.

Sono inserite, infatti, tra le dotazioni gli interventi di messa in sicurezza del territorio (sismico, idraulico, alluvionale, i servizi ecosistemici, ecc.). Tutti gli interventi diffusi e complessi concorrono alla qualificazione, crescita o diversificazione della città pubblica e delle relative dotazioni.

La strategia costituisce quindi il riferimento per le trasformazioni future della città e del territorio, individuando le linee di sviluppo in cui si attueranno gli interventi di trasformazione urbana, definendone i criteri di sostenibilità e stabilendo le prestazioni da raggiungere e le risposte attese dalle dotazioni territoriali ai fabbisogni considerando le possibili soluzioni nelle varie parti della città.

### Sostenibilità

La legge regionale e l'Atto di coordinamento tecnico (Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale e Valutazione di sostenibilità ambientale e territoriale del Piano urbanistico generale) concepiscono la Vas/Valsat come un sistema di supporto alle decisioni ed uno strumento di valutazione integrato nel processo di elaborazione e nell'attuazione del Pug.

La Vas/Valsat è componente attiva della formazione del Pug e assume una funzione propositiva finalizzata a perseguire in maniera integrata gli obiettivi di sostenibilità ambientale, sociale e territoriale.

Si supera il tradizionale carattere settoriale che considera solo gli aspetti ambientali, ampliando la valutazione agli effetti territoriali, sociali ed economici e sulla salute umana adottando un approccio integrato, riferimento dell'Agenda 2030 e della Strategia per lo sviluppo sostenibile. Il superamento di una logica 'di settore' è uno dei caratteri fondamentali del nuovo Pug e la Vas/Valsat deve consentire l'intervento di più attori, ognuno con i suoi valori e i suoi interessi, e il confronto fra loro durante l'intera fase di pianificazione e gestione del Piano, supportando/facilitando la gestione dei conflitti tra i diversi interessi in campo, alle diverse scale e nelle diverse fasi di definizione e attuazione, risultando così componente attiva e propositiva dell'intero processo di pianificazione.

### Partecipazione

La costruzione di una visione condivisa nasce dalla confluenza di due approcci che si alimentano reciprocamente: la conoscenza mirata e approfondita delle dinamiche urbane e territoriali, al fine di riconoscere i nuovi problemi, le nuove opportunità che si presentano e le nuove soluzioni progettuali alle quali possono dare luogo e l'ascolto, la condivisione delle conoscenze, il coinvolgimento degli attori, la collaborazione delle diverse componenti dell'amministrazione e degli altri livelli di governo nei processi decisionali di elaborazione e di attuazione degli interventi. La partecipazione deve quindi essere 'esperta', in grado di dare un contributo alla definizione degli obiettivi, di esprimere la

domanda di rigenerazione della città esistente e del territorio, deve diventare parte attiva del processo, rinnovando i comportamenti delle imprese, del tessuto sociale, dell'economia locale, dei cittadini.

I processi di rigenerazione urbana richiedono il coinvolgimento attivo della cittadinanza nelle scelte perché inclusione e innovazione sociale implicano *governance* democratica e quindi l'identificazione di nuove forme di partecipazione capaci di tradurre i bisogni dei cittadini in politiche e azioni rendendo quanto più inclusivo possibile il processo decisionale.

È condizione necessaria per il perseguimento di una buona qualità urbana che gli interessi della collettività non vadano solo raccolti e registrati, ma anche coinvolti e facilitati, attraverso la più ampia informazione e un confronto che renda chiari i benefici, le intenzioni degli altri attori e le condizioni reali nelle quali si svilupperanno le politiche e le scelte del piano.

La definizione del sistema integrato e strutturale di partecipazione e delle sue modalità organizzative e gestionali è quindi una condizione determinante per l'attuazione della legge e il buon esito del nuovo sistema di pianificazione che essa propone. La Regione Emilia-Romagna ha rinnovato l'impianto normativo in materia di "partecipazione all'elaborazione delle politiche pubbliche" con la Lr 15/2018, riconoscendo il diritto di partecipazione alla elaborazione delle decisioni pubbliche ad un numero maggiore di soggetti privati. ■



Fig. 2. Allestimento della Rassegna urbanistica regionale, 17 novembre 2022, DumBO Bologna (foto delle autrici).



## Regione Emilia-Romagna: prove pratiche di rigenerazione urbana

Marcello Capucci

La Legge regionale di governo del territorio della Regione Emilia-Romagna (Lr 24/2017) fa della rigenerazione e del contenimento del consumo di suolo due pilastri del proprio impalcato.

Pochi mesi dopo la sua approvazione, avvenuta nel dicembre del 2017, la legge ha finanziato con 36,5 mln di euro, poi incrementati a 43,5, il primo bando per la rigenerazione urbana ai sensi della nuova legge. Ciò avveniva ormai oltre dieci anni dopo l'ultima misura di finanziamento regionale in materia (i cosiddetti "Concorsi di architettura"), che in realtà aveva chiuso – forse inconsapevolmente – la ricca stagione dei cosiddetti "programmi complessi", iniziata sul finire degli anni '90.

Stagione 'ricca' non solo in termini disciplinari (la discussione sulla inadeguatezza degli strumenti – i piani regolatori – nella gestione dell'allora nuovo fenomeno della dismissione di massa, ovvero anche i primi vagiti della partecipazione applicata alle trasformazioni territoriali originano anche da quelle esperienze), ma anche e soprattutto in termini finanziari: in quel decennio o poco più, le risorse pubbliche e private agganciate ai vari programmi di riqualificazione urbana nei loro variegati acronimi (Preu, Pru, Cdq, Pruacs, Pipers, ecc.) per la sola Regione assommarono ad oltre 1 miliardo di euro, tra quota pubblica (indicativamente intorno al 60%) e quota privata.

Numeri che, al netto di esiti non sempre pienamente compiuti o soddisfacenti, anche in relazione alle numerose difficoltà che quei percorsi hanno incrociato, non ultima la crisi del primo decennio degli anni 2000, aiutano tuttavia a meglio (ri)dimensionare e meglio comprendere la portata delle attuali risorse in gioco nell'ambito del PNRR su temi e questioni analoghe.

Con il primo bando citato, il Bando RU18 – che per l'appunto uscì nell'aprile del 2018, cioè pochi mesi dopo l'approvazione della legge – ci si è immediatamente trovati di fronte ad una necessità molto operativa, quella che pone una domanda inevitabile: *rigenerazione sì, ... quindi?*

La questione non si poneva solo su un piano di concretezza operativa (cosa fare? come fare?), ma ancora prima, direi inevitabilmente, anche su un piano lessicale: di cosa stiamo *effettivamente* parlando? O forse, più correttamente: di cosa *vogliamo* parlare quando parliamo di rigenerazione, in uno scenario di riferimento mutato negli ultimi 10/15 anni con una rapidità e profondità impressionante?

Perché è evidente che, oltre la condivisione di carattere più strategico sulla necessità di lavorare per la rigenerazione del territorio – questione su cui, in termini generali, non vi sono più sostanziali dubbi – si pone presto, soprattutto nel momento in cui con un bando si vuole promuovere e/o finanziare *qualcosa*, la necessità di definire che cosa quel qualcosa sia: non solo appunto in termini di oggetto, ma prima ancora in termini lessicali e metodologici: che, tuttavia, fanno sostanza. In quegli anni – e sono solo pochi anni fa – ricordo una confusione significativa nell'utilizzo indistinto e sinonimico di termini quali riqualificazione, rigenerazione, recupero, ristrutturazione, riuso; confusione che non era appunto confinabile ad un mero fatto lessicale, quanto piuttosto ad una sottostante questione di merito, che nasceva da posizioni culturali distanti, da comprensioni o interpretazioni assai variegiate degli stessi problemi, e da conseguenti finalità ed obiettivi molto differenti: il tutto pur utilizzando, apparentemente, gli stessi termini.

Non posso certo affermare che questo nodo sia risolto, ma mi pare però di poter rilevare che, almeno sul territorio regionale, una qualche maggiore uniformità e chiarezza, nel frattempo, si sia progressivamente raggiunta: e in questo credo che un piccolo merito della legge regionale e dei suoi bandi attuativi sia da riconoscere.

Il bando del 2018 era immaginato anche perché potesse avere una funzione di 'attivazione' della nuova legge: non tanto della sua parte procedimentale, quanto piuttosto della sua struttura operativa e nella architettura generale.

È questa la ragione per cui il bando richiede agli enti partecipanti di definire delle "strategie" di rigenerazione urbana, in ciò richiamando l'elemento cardine richiesto al Piano urbanistico generale (Pug), cioè la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale. Esperimento allora tutto da esplorare per ovvie ragioni, perché nessuno aveva mai avuto occasione di fare pratica con la nuova legge appena approvata e la sua struttura.

Parlare di rigenerazione come "strategia", significa concepire la rigenerazione stessa come un processo complesso, che – nella logica della legge regionale – ha un inizio correlato ad una più approfondita conoscenza dell'esistente, nell'ambito del quadro conoscitivo e diagnostico richiesto in fase di predisposizione del piano, un ampio recinto di azione fissato nella Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale, e un percorso attuativo flessibile ed adattabile, nelle azioni diffuse ma anche e soprattutto negli assetti più progettuali legati agli Accordi operativi.

Conosco, definisco e tengo aggiornati i perimetri del problema, immagino un futuro di riferimento, costruisco ed adatto le strade per arrivarci: in una sintesi estrema questo potrebbe essere il vero senso del piano per una città che già c'è. Processo in cui, non a caso, la questione legata ad una capacità gestionale 'alta' – quella cioè che non si occupa del mero controllo, ma aspira piuttosto ad una vera regia – si delinea come una delle questioni prioritarie: nella trasformazione del territorio e dunque, massimamente, nella rigenerazione di quello già costruito.

Un'accezione dunque complessa di rigenerazione, anche in relazione alle possibili dimensioni che la stessa interseca, e che il bando cercava di riportare a tre declinazioni prioritarie, sempre presenti ma non necessariamente sempre equidistribuite:

- in termini ecologici ed ambientali, come strumento di messa in sicurezza e salvaguardia del territorio e del paesaggio;
- in termini di maggiore vivibilità e fruibilità degli spazi della collettività, e come fattore di incremento della qualità urbana e architettonica;
- come occasione di collaborazione attiva con gli abitanti, verificando effetti e ricadute sul tessuto sociale, culturale ed economico dei contesti interessati.

In particolare, l'ultima dimensione è quella che più delle altre richiama costantemente l'attenzione a un aspetto cruciale, su cui fortunatamente in tempi molto recenti – forse questo è un lascito positivo della pandemia – è tornata una diffusa sensibilità: quello che

attiene al 'per chi' si faccia rigenerazione, e che, quantomeno per chi scrive, non v'è dubbio che debba riportare l'attenzione all'abitante e a tutto quel sistema di relazioni, materiali e immateriali, che garantisce che la città *ci sia* per tutti e *sia* per tutti. Il bando anche per questo ha posto fin da subito l'attenzione a due componenti essenziali del processo di rigenerazione: parlando ed insistendo sull'idea di un sistema integrato di *interventi* e di *azioni*, cioè di *hardware* e di quel necessario *software* senza il quale l'*hardware* disponibile rimane spesso solo una scatola inutile.

Il bando è attualmente in corso di attuazione: i complessivi 47 comuni finanziati hanno approvato altrettanti "Contratti di rigenerazione urbana" pienamente operativi, per complessivi 67 interventi finanziati, o che concorrono a garantire il cofinanziamento locale, in corso di attuazione (di cui 20 già conclusi) e altri 2 da aggiudicare. Ad oggi sono stati liquidati circa 13,8 mln di euro, cioè oltre il 30% del finanziamento totale.

A inizio del 2022 si è chiusa la fase di valutazione di un secondo consistente bando per la rigenerazione urbana, per ulteriori 47 mln €. Il Bando RU21 era rivolto a comuni sotto i 60.000 abitanti. Sono state consegnate 177 proposte (che significa che oltre il 50% dei comuni in Regione ha partecipato) e le risorse sono state sufficienti per 79 di esse. Sul finire del 2022 la Giunta regionale ha approvato, a valle della definizione dei progetti definitivi, i relativi Contratti di rigenerazione urbana con allegata la ulteriore documentazione a definizione delle proposte di intervento. I comuni sono ora attualmente impegnati, in particolare, nella definizione del progetto esecutivo.

Questa seconda esperienza prosegue ed implementa le riflessioni già avviate con il precedente bando e coglie alcuni spazi di manovra che la Lr 24/2017 mette a disposizione, con particolare riferimento all'art. 16, dedicato al riuso temporaneo, nonché alla previsione di meccanismi premiali nel caso di applicazione di protocolli di certificazione energetico-ambientali.

Con riferimento a questo ultimo aspetto, il bando prevedeva incentivi premiali (fino a 60.000 euro, cioè poco meno del 10% del contributo massimo elargibile a ciascun comune, pari a 700.000 euro) per lo sviluppo di progetti che proponessero di avvalersi di protocolli di certificazione (senza alcuna preclusione sulla scelta operabile: GBC Historical Building, Leed, Itaca, CasaClima, ecc.) volti a innalzare il livello qualitativo della progettazione. 25 proposte sono andate

in quella direzione, per complessivi 1,41 mln € di 'premiabilità' per questo fine.

L'obiettivo in tal senso del bando era quello di costruire una architettura della scelta che incentivasse il ricorso a questi strumenti: per accendere un riflettore su questi temi, e dunque stimolare l'approccio alla sperimentazione da parte delle amministrazioni proponenti.

In questo secondo bando, la finalità generale è stata maggiormente circoscritta rispetto al primo, anche in considerazione del fatto che era rivolto a comuni di dimensioni minori, e pure in virtù dell'ormai avviato processo di adeguamento degli strumenti urbanistici alla legge regionale.

Il Bando RU21 concentra la propria attenzione sostanzialmente ad un *oggetto*, un edificio dismesso o in condizioni di sotto utilizzo, da individuarsi in una proprietà pubblica, o anche privata di cui il pubblico potesse giovare di una disponibilità di lungo periodo, che costituisse il perno su cui costruire una più ampia proposta di riuso e di rifunzionalizzazione: facendo in questo caso afferire i maggiori 'effetti' di rigenerazione proprio alla capacità di costruire un sistema di condizioni, azioni e soggetti, in grado di espandere gli effetti della rigenerazione oltre le mura e la fisicità dell'oggetto recuperato.

In altri termini: la riqualificazione, il recupero del bene sono – in questo bando – uno *strumento* per la rigenerazione, non il *fine*.

Naturalmente questo obiettivo è molto sfidante, ed è sicuramente molto più difficile del già complicato lavoro 'sui muri' che attiene ogni progetto, più consueto, di opera pubblica. Per una serie di ragioni abbastanza evidenti: perché richiede un approccio ampio, organico, trasversale; direi decisamente

ed ampiamente *politico*. Dove cioè alla politica è lasciato lo spazio per la sua più piena ed alta azione: nell'indagare i bisogni, nel condividere le soluzioni con la propria comunità, nel costruire gli strumenti e l'organizzazione necessaria per dare l'avvio a queste progettualità e costruire solide basi per una loro vita autonoma, che non sia una semplice o peggio stentata sopravvivenza.

È chiaro come per un percorso di questo tipo non siano più adeguati e sufficienti molti degli approcci e delle modalità con cui, soprattutto nella pubblica amministrazione, si è ancora usi lavorare. Il progettista, in primo luogo, non è più solo l'architetto o l'ingegnere. Il progettista anzi non è più solo, nel senso che difficilmente può essere individuato in una unica figura capace di 'sapere' e 'risolvere' tutto, quanto piuttosto in una figura in grado di dirigere un'orchestra di competenze diverse, molto diverse e necessarie.

Analogamente, muta anche il ruolo stesso della pubblica amministrazione, in primo luogo perché una rigenerazione così intesa confligge in modo palese con la tipica organizzazione verticale del pubblico – questa sì, clamorosamente resiliente – e con la sua difficoltà a lavorare strutturalmente – cioè non per meri casi fortuiti – in maniera trasversale ed integrata. Non è un caso se la legge regionale promuove, anzi obbliga alla formazione dell'Ufficio di piano.

Infine, questo approccio chiede che siano componente rilevante, talvolta essenziale, del processo di rigenerazione anche quel sistema di forze e di energie esterne, aggregabili ed organizzabili nelle forme dell'associazionismo più semplice o in quelle più articolate del Terzo settore, con cui la pubblica amministrazione deve aprire forme rino-

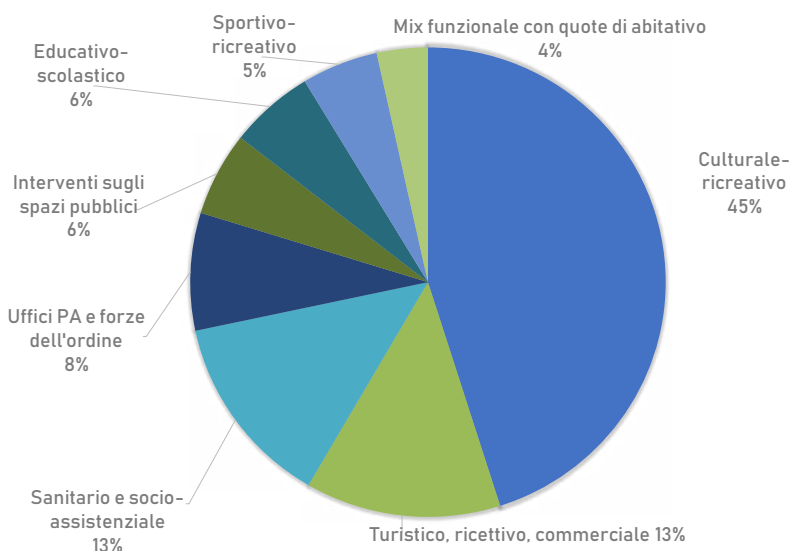


Fig. 1. Bando RU21. I temi delle proposte selezionate (fonte: Regione Emilia-Romagna).

vate di interlocuzione e collaborazione.

La questione è rilevante non solo o non tanto in termini disciplinari, quanto in termini prettamente operativi: perché è opportuno avere molto chiaro che c'è un'ampia domanda di rigenerazione, quale quella che emerge ad esempio dalle proposte di questo bando, che non può trovare l'innesto nel valore di trasformazione dei luoghi, quello che di norma potrebbe interessare un possibile *developer*, ma le cui uniche leve stanno piuttosto in una capacità di riuso di luoghi o di situazioni che in primo luogo interessano e *servono*, nel senso più genuino e sincero del termine, ad una comunità che, lei per prima, tiene alla riappropriazione ed alla riattivazione dei *propri* luoghi. In queste condizioni la 'miccia' di accensione non può che essere locale: ed in questo caso adeguate forme di partenariato pubblico/privato diventano, di nuovo, strumenti essenziali della rigenerazione.

Anche per questo, il bando ha inteso in un qualche modo premiarne la formazione, attraverso specifiche forme di premialità: complessivamente pari a 665.000 € destinati allo svolgimento di attività partecipative e/o di costruzione di partenariati ai sensi del codice del III settore per la coprogettazione, l'attuazione e la gestione delle proposte.

Concludo con un appunto finale su un ultimo elemento di innovazione del bando, e che coglie ulteriormente quegli spazi di manovra che la legge regionale mette a disposizione, a cui prima accennavo.

Capita spesso, è in parte inevitabile che sia così, che ad un bando si 'debba' partecipare, per il semplice fatto che il bando c'è.

È evidente che la complessità dei temi di cui oggi stiamo parlando sia elevata, e che le proposte conseguentemente vadano pazientemente e sapientemente costruite.

Nelle oltre 170 proposte pervenute, è abbastanza agevole distinguere dove vi sia alle spalle un adeguato percorso di formazione e approfondimento, che ha saputo porre basi solide, e dove invece la soluzione sia ancora non pienamente metabolizzata, ovvero affrettata e non verificata. A maggior ragione questo avviene nei confronti di oggetti, come prima li definivamo, che spesso hanno una 'dimensione' (relativa) eccezionale per il contesto: penso a casi di piccoli centri in cui un *ex-qualcosa* (zuccherificio, fornace, macello ecc.) ha dimensioni – fisiche e economiche – rilevantissime rispetto al contesto in cui è inserito.

È chiaro, per quanto si diceva prima, che processi rigenerativi in tali situazioni non solo necessitano a monte di un'adeguata fase preparatoria, ma anche che – quand'anche questa ci sia – inevitabilmente richiedono approcci incrementali, parziali, da costruire e da adattare anche in funzione del loro progressivo svolgimento: per sua natura incerto e molto fragile. La gestione della fase *transitoria* nel processo di riuso di queste situazioni può dunque essere molto lunga e complessa: e forse è opportuno rendersene

conto fin da subito, piuttosto che immaginare soluzioni 'chiavi in mano' che – come abbiamo ormai imparato – spesso rimangono solo auspici su carta.

In tali situazioni, l'idea di forme di riuso transitorio, in una evoluzione ulteriore di quell'idea di 'temporaneità' che la Legge regionale introduce all'art. 16, possono anche in questo caso costituire efficaci *strumenti* per la rigenerazione, e servire proprio per costruire le basi non solo per una conoscenza dei luoghi, ma anche e soprattutto per una loro progressiva riappropriazione, e l'avvio di forme di riuso.

Il bando, a questo fine, ha aperto la cosiddetta "Linea A" dei finanziamenti, riservando un contributo – minore: fino ad un massimo di 100.000 € – destinato a consentire quelle minime operazioni di messa in sicurezza e sistemazione atte a rendere utilizzabile l'immobile per avviare pratiche di riuso transitorio con la finalità di definire e rafforzare ipotesi progettuali di più lungo periodo.

Ho volutamente qualificato come strumenti della rigenerazione in questa mia illustrazione, tre 'cose': l'appalto dell'opera pubblica, le forme di partenariato, il riuso temporaneo, perché penso possano costituire utili ed ulteriori ferri del mestiere a disposizione, che si affiancano ad altri più consueti (come ancora sono i metri quadrati, le destinazioni d'uso, ecc.) che tuttavia, in determinati frangenti mostrano limiti ormai evidenti.

Non si tratta di abbandonare gli uni a favore degli altri, ma semplicemente di considerare, con grande laicità e aggiungerei con un po' di sana creatività (che non è invenzione, ma capacità di lettura dei problemi e di adattamento delle soluzioni), che i bisogni e le dinamiche di rigenerazione sono estremamente variegate in funzione di molti fattori, ma tutte hanno uguale diritto di cittadinanza. Non esiste, cioè, *una* sola rigenerazione, valida sempre.

Provare ad affrontare le questioni in questi termini è indubbiamente molto complesso, così come promuovere, sostenere e gestire bandi come quelli illustrati è un'attività estremamente onerosa, in termini disciplinari molto prima che amministrativi. Potremmo in effetti affermare che il bando stesso è, nelle sue varie fasi (della ideazione, della attuazione, della gestione e della valutazione), se non esso stesso uno strumento, un importante momento di riflessione, sperimentazione ed anche di accrescimento per i soggetti ed i territori coinvolti, che deve servire a creare una consapevolezza e – auspicabilmente – una cultura diffusa e aperta della rigenerazione urbana. ■



Fig. 2. Bando RU21, Comune di Vezzano sul Crostolo. Progetto di restauro e rigenerazione urbana dell'ex Mulino Boni, Progetto definitivo, Tavola Arc 12.1 "Rigenerazione contesto - planimetria complessiva" (fonte: Comune di Vezzano sul Crostolo).



### Participatory planning in Kaliningrad, Russia

Stefano Salata

The relationship between Ecosystem Services (ES) and urban planning has been central to numerous publications aiming at finding practical solutions for building sustainable cities. As a result, increasing plans and projects are designed to maximize the ecosystem trade-off between demand and supply, reducing the loss of biodiversity and increasing regulative, provisioning, and cultural functions.

The ecosystem concept is often mentioned or referred to in plans and projects; however, practitioners' and decision-makers' spatial mapping methodologies defining a real appropriation of the ES paradigm are still lacking. The reason for this weakness has been outlined by several authors, who claimed that a proper, systematic, and inclusive assessment of ESs at the appropriate scale and resolution by multi-functional urban green infrastructures is still vacant. Therefore, the inclusion of local communities is a key issue for future urban plans, which would benefit from an ecosystem spatial assessment and green infrastructure design. Recent experiences have demonstrated how a systematic, inclusive evaluation of ecosystems could support the multi-scalar deployment of nature-based solutions, facilitating their integration into planning tools and making ecosystems functional to the needs of planners and decision-makers. Moreover, some cases showed how the spatial biophysical assessment of ecosystems through inclusive spatial modeling makes a difference when dealing with the scale of urban planning and the issue of mitigation/adaptation to climate change associated with land transformations.

The support of an inclusive ecosystem assessment goes beyond the practical design

of green and blue infrastructures augmenting multifunctional open spaces while including the adaptation to climate change: urban ecosystem decreases the vulnerability of urban systems while achieving a resilient and healthy environment. However, the systematic investigation of how ecosystem services are 'operationalized' in participatory planning is still in its infancy.

The term "operationalization", refers to some essential pre-conditions to bridge the gap between the theoretical knowledge of ESs and their utilization in urban planning and for broader planning purposes while also assuming that: i) the ecosystem selection should be grounded on standard "categorizations" (such as, for instance, CICES, TEEB, and MAES); ii) the assessment of the "service" is based on the inclusive spatial recognition of the biophysical structure of the landscape; iii) the "benefits" to the society are based on the interaction between the biophysical assessment of the services and the distribution of human demand and need; iv) the empirical evaluation of a long-term, sustainable provision of ecosystems is carried out through "changes by land-use scenario" associated with planning strategies defined into plans or programs.

Unfortunately, only sporadic and discontinuous research has been dedicated to defining clear relations between urban ecosystems and citizens' inclusiveness. Moreover, citizens' role goes beyond nature's instrumental values, which are the focus of the ecosystem service concept. Thus, it needs an integrative view of how human perception is intertwined with a healthy nature on various scales. In this regard, an integrative ecosystem services participatory planning needs to consider relational and intrinsic

values unfolding in responsive human-nature relations striving for a good life for human and non-human nature in cities and beyond. Healthy urban human-nature relations call for a fundamental shift in attitudes and norms regarding how we deal with nature, considering that our health is inseparable from nature's health.

Inter and transdisciplinary approaches among urban scientists, functional ecologists, sociologists, ecosystem modelers, geographers, public health professionals, environmental philosophers and environmental medicine analysts are welcomed, especially as they deal with experiences of quantitative/qualitative approaches that overcome the data analysis through GIS-based assessment and includes societal, citizens and urban users' perspectives.

The rubric collects a case from Kaliningrad, Russia. It constitutes an example of holistically conceptualizing and analyzing the abovementioned relations using novel approaches encompassing biophysical urban ecosystem modeling and spatially-explicit health diagnosis while also reflecting environmental, ethical implications and citizen's involvement.

Using an organic and integrated perspective, this case empirically investigates the relationship between well-being, nature, land uses, and ecosystem services. Also, the case reflects on norms and ethics concerning the responsive relationship between evaluating cultural ecosystem services and their implementation in planning documents. ■

## Participatory mapping of cultural ecosystem services of Kaliningrad green areas

Oleksandra Nenko, Anna Alimpieva

### Cultural ecosystem services as object of study

Cultural ecosystem services (CES) are usually defined as the intangible benefits that people receive when interacting with natural ecosystems, as the contribution of ecosystems into the physical, social, cognitive, spiritual experiences, skills and knowledge of people resulting from their relationship with ecosystems (MEA 2005). The cultural benefits provided by the ecosystems include aesthetic, recreational, tourism, educational, research, spiritual, religious, health, psychotherapeutic, social (Plieninger *et al.* 2013).

Cultural ecosystem services are context-specific and develop in close connection with the local environment, its materiality, cultural and natural heritage. They are not given ecological aspects of a specific environment, but rather signify a complex and dynamic relationship between human beings and landscapes, evolving over time. Cultural ecosystem services are not a priori products of nature that people use for specific benefits and well-being, but processes and entities actively created and expressed by people through interaction with ecosystems (Hermes *et al.* 2018).

Current studies of ecosystem services are most often focused on provisioning, regulative and supportive, which are easily measured through objective indicators as well as are better fitted for calculating economic (monetary) profits of the environment. However, according to the experts, the study of perceptions, values, attitudes and beliefs can provide meaningful information about the contribution of ecosystem services to human well-being to be addressed by practitioners, in particular, in urban planning (Bertram and Rehdanz 2015).

Evaluation of cultural ecosystem services is a methodological challenge, for it requires interactional, dialogical techniques and accounts for human subjective perceptions and experiences. Though a number

of approaches have been developed, all of them have shortcuts and are not covering all of the aspects of the interactional complexity of CES. The examples of these methods are as summarized in Kopperoinen *et al.* (2017) mapping CES using specific models applied to various data (e.g., land cover/land used based mapping), social media based mapping (e.g. analysis of photo series), online and onsite participatory mapping and landscape analysis.

This paper employs a method of digital participatory mapping of CESs of a particular type of ecosystem: urban green areas. Digital participatory mapping of CESs could be characterized by the following advantages (Rall *et al.* 2017). In terms of data collection, it prioritizes public evaluation of CESs, gives citizens the possibility to independently, consciously and voluntarily map their experiences, does not limit the number of participants, is not time-consuming for respondents, and gives space to map an extensive number of urban green areas simultaneously. In terms of data analysis, the geographical character of the procedure makes it possible to produce visually illustrative maps of ecosystems with different CESs as perceived and articulated by people and analyze their attributes. Participatory mapping was employed in order to strategically plan green areas of the cities (Vierikko and Niemelä 2016) as well as on the level of local community planning (Plieninger *et al.* 2013). Riecher *et al.* (2016) showed the relevance of participatory mapping in building classification of the cultural ecosystem services based on the contextual features of ecosystems and site-specific knowledge of stakeholders.

However, digital participatory mapping of CESs in urban areas has its limitations; within them are the drawbacks particular of all quantitative methods adjusted to analyze subjective experiences - it lacks interpretativeness, narrativeness and 'thickness' of data

on the perceptions, feelings, and experiences. Besides, it has all of the drawbacks, highlighted for digital participation mapping, such as low accessibility rate for people with fair digital skills, lack of interest in digital participation and expressing opinion. Given these weak sides, it is proposed to consider digital participatory mapping as a method to analyze publicly perceived CESs, which should be carried out together with walk along interviews with end users, participant observations, and analysis of georeferenced user-generated data.

### Study setting

Participatory mapping was applied to the urban green areas of the Kaliningrad city, Russia (498 260 inhabitants as of January 2022).<sup>1</sup> It is the largest city and administrative centre of Kaliningrad oblast, a Russian semi-exclave between Lithuania and Poland. The city was historically German (Prussian) and until July 1946 it had the name of Königsberg. It was founded in 1255 by the Teutonic Knights on the site of the Prussian settlement of Tuwangste. In 1945 the city was given to the Soviet Union as part of Germany reparations after WWII. The majority of the cultural and natural heritage is associated with the German era of the city's history. In particular, the existing green system of the city contains a classical example of a 'green belt', which was designed by the landscape architect E. Schneider and formed in 1920-1930s on the bodies of the ancient fortification ramparts. The ramparts were once delineating the borders of an ancient city - a fortress, so the green belt eventually encircled the historical city area. Thanks to Schneider, by the beginning of the second third of the 20th century, Königsberg, which was essentially medieval, acquired a reputation as a garden city (Groß Stadt in Grünen), one of the most green and beautiful in the country. Königsberg city gardening became an East Prussian center for landscaping widely known in Europe and America.

However, since late Soviet times this heritage was undermaintained, partly built, partly damaged, and the amount of greenery reduced. In the last 10 years an intensive discussion about the green system of Kaliningrad evolved, with citizens and experts actively taking part in promoting the idea of reviving and preserving the green belt.<sup>2</sup> Two years ago the administration of Kaliningrad oblast formed a working group to discuss actions needed for the green system development. Among them were the

research activities, aiming at evaluating objective and subjective parameters of the green areas quality. The authors of this paper were involved into both of the mentioned stages and have designed and carried out this study on participatory mapping of CESs.<sup>3</sup> It is worth mentioning that this is the first extensive study on urban green areas' CESs of a particular city with a digital participatory mapping approach in Russia.

In the study the focus was made on the largest and most significant green areas of Kaliningrad. The final selection has 16 territories and was grounded on the authors' expertise, as well as the results of the preparatory polls among experts and citizens (N=100). The urban green areas included in the sample are located in different parts of the city, differ in size, have various normative status and environmental features; part of them belongs to the historical green belt. The list includes: Central Park, open landscape parks (Gagarin Park, Max Aschmann Park, Theodore Krone Park, and Southern Park), other green areas with the status of a "park" (Victory Park, Veterans Park, Sherwood Forest), two green areas with a paid entrance (Zoo and Ecocenter Park), green areas without status, including three 'beautified' ones (Kant Island, Lithuanian Rampart, Chestnut Park) and three ones without any 'beautification'<sup>4</sup> (Suzdal Forest, Kleist Park, the green zone between Donskoy Street and Bicycle Road). Popular among citizens and tourists, coastal landscaped areas of the Upper Lower and Lower Ponds, as well as a number of other water bodies of the city, were deliberately excluded from the sample.

### Data collection

Participatory mapping was run as a georeferenced questionnaire on the Mapsurvey platform.<sup>5</sup> The main body of the survey contained questions, asking respondents to map cultural ecosystem services and disservices they think are present in the 16 green areas. Besides, questions on the overall evaluation of the green areas condition, on awareness and attendance of the green areas, and socio-demographic ones were asked. The 16 green areas were highlighted on the map, and the respondents could see the territories under study throughout the survey and place the markers on them.

For this study, a matrix of cultural ecosystem services and their indicators was created (Tab. 1). The classification was developed based on Millennium Ecosystem Assessment (2005), Pielinger *et al.* (2013), as well as

previous studies by authors in other Russian cities (Nenko *et al.* 2022). The list contains two CESs, which are not often articulated in the studies - personal and family history and memories and feeling of psychological comfort, while they were detected in data on Russian cities (Ibid). In total there are 10 CES in the list, in the mapping procedure

they were described and signified as 10 markers of different colors. Indicators allow obtaining additional information on CESs, these are specific manifestations of CESs (63 in total). They were developed based on the contextual authors' knowledge of the functional items and activities in the considered green areas. In the mapping procedure

N.	CULTURAL ECOSYSTEM SERVICES	INDICATORS	
1	Beautiful, picturesque place	Landscapes and views Flower beds Trees, wild herbs and flowers	Sculptures Beautiful buildings, structures
2	Live nature	Nature as is Clean air, coolness Quietude Landscape, relief Stream, lake, water body	Herbs and flowers Big trees Birds, animals, insects Sounds of nature, bird songs Flowers, fruits to collect
3	Cultural heritage	Historical architecture History of the place Historical persons	Monuments Historical events Ancient cemetery
4	Communication, social contacts	Free time with family, children Romantic meetings, dates Meetings with friends	Interest groups, shared hobbies Opportunity to be along with people
5	Recreational activities, interesting leisure	Walking Quiet leisure, reading Amusement park Concerts, festivals Food, coffee Excursions Dog walking	Picnics Rest on the grass Feeding birds and squirrels Games Photographing, drawing "Subbotniks", protection of nature
6	Personal and family history, memories	Childhood memories Memories linked with job & studies Family stories	Friendship stories Romantic stories
7	Contemplation, inspiration, stimulation of ideas and creativity		
8	Health care, sports	Running Walking Daily dozen Yoga	Cycling Rink Calming down Active games
9	Gaining new knowledge and information	Observations of nature Scientific experiments Study of plants, birds	Excursions in nature Stories from other visitors
10	Psychological comfort	Relaxation, staying quiet Absence of external control Being alone	Staying in comfort Improving mood Feeling at one's 'own' place, feeling at home

Tab. 1. List of cultural ecosystem services and their indicators (source: own elaboration).

UNPLEASANT ENVIRONMENT	INAPPROPRIATE ACTIVITIES
Neglectedness, devastation Dirt, trash No place to sit down, relax Bad, broken equipment Damaged trees, grass Polluted water Lack of lighting No Wc No place to eat, drink Unpleasant smells Noise, unpleasant sounds Crowd Desertedness, absence of people Unpleasant, frightening people Tasteless decoration Paid entrance	Active cycling Dog walking Barbecues, bonfires Active trading Inappropriate entertainment Car passage and parking Tourist groups

Tab. 2. List of disservices and their indicators (source: own elaboration).



the indicators became visible in a nested question with multiple alternatives once a marker of a CES was placed on a map. By selecting the indicators, participants of the survey could express their perception of the site-specific environmental features which corresponded to the CESs.

Alongside the cultural ecosystem services, the problematic aspects and deficiencies of urban green areas were mapped, or the so-called disservices. These were formulated as “unpleasant environment” (16 indicators) and “inappropriate activities” (7 indicators) (see Tab. 2).

The survey was launched in January 2022. It was spread through and advertised in Kaliningrad mass media, social media run by urban and cultural initiatives, management of parks and green areas, and by administration of Kaliningrad oblast.

1148 respondents aged over 16 took part in the survey. Among them, 73.1% are women (traditionally more actively participating

in research activities), 26.9% are men. The majority of respondents (82.2%) are between 18 and 49 years of age. More than two-thirds of respondents are employed, 10% are schoolchildren and students, 7% are pensioners and 7% citizens on maternity or parental leave. About half of the respondents have lived in Kaliningrad all their lives, 12.6% - more than 20 years, the share of new residents is 18.3%. The respondents represent all of the three administrative districts of the city, with deviation from statistical data on inhabitants in the range of 5-14%.

## Results

### Overall evaluation of Kaliningrad urban green areas

For the overall evaluation of the urban green areas, survey participants were asked to rate on a 5-point scale whether Kaliningrad has enough green areas. The overall picture looks unfavorable: the average score is 2.42 points. Meanwhile, citizens agreed that it is

highly important to improve the urban green in the city, the average score is 4.89 for the whole sample. There are no great differences among gender, age and other socio-demographic groups for the both measures.

Respondents also rated the major problems of the urban green areas, which need to be addressed. The top three problems included: the reduction of green areas due to development (85.1%), pollution of water bodies in green areas (72.2%), lack of maintenance in green areas (64.2%). Quite a big number of citizens noted other problems (degradation and lack of care for green spaces - 56.4%, lack of walking routes between green areas - 53.4%, displacement of nature by beautification - 43.7%). More than a quarter of respondents are concerned about the poor accessibility of green areas for people with limited mobility (27.6%). 15.7% of respondents noted the lack of cultural activities in the city parks.

Survey participants were asked to indicate which of the 16 green areas under study they are familiar with and which ones they attend. On average, respondents named 4.6 green areas they know and 2.9 green areas they attend. The most famous green areas are the Southern (49.7%) and the Central (49.4%) parks. The top five also include Max Aschmann Park (46.9%), Kant Island (43.4%) and the Kaliningrad Zoo (41.8%). In general, the rate of attendance of green areas correlates with their familiarity. However, the proportion of those who visit parks compared to those who know about them is different. Thus, among the citizens familiar with the Central Park, 84.7% reported visiting it, while for the less central Gagarin park the attendance rate is 39.3% among those who are familiar with it. In general, the five most visited green areas reproduce the five most famous ones, though in a slightly different order (Fig. 1).

### Cultural ecosystem services of Kaliningrad green areas

The general picture of CESs mapped by participants of the survey for the selected green areas is as follows. Two most mentioned CESs signify aesthetic (“beautiful, picturesque place”) and natural (“live nature”) values of urban green and are mentioned by 7.7% and 7.2% of respondents on average; slightly less mentioned is “cultural heritage” (5.8%) (Tab. 3, Fig. 2). In the historical city of Kaliningrad the cultural heritage is actually present in the majority of urban green areas, however it is not always maintained and articulated.

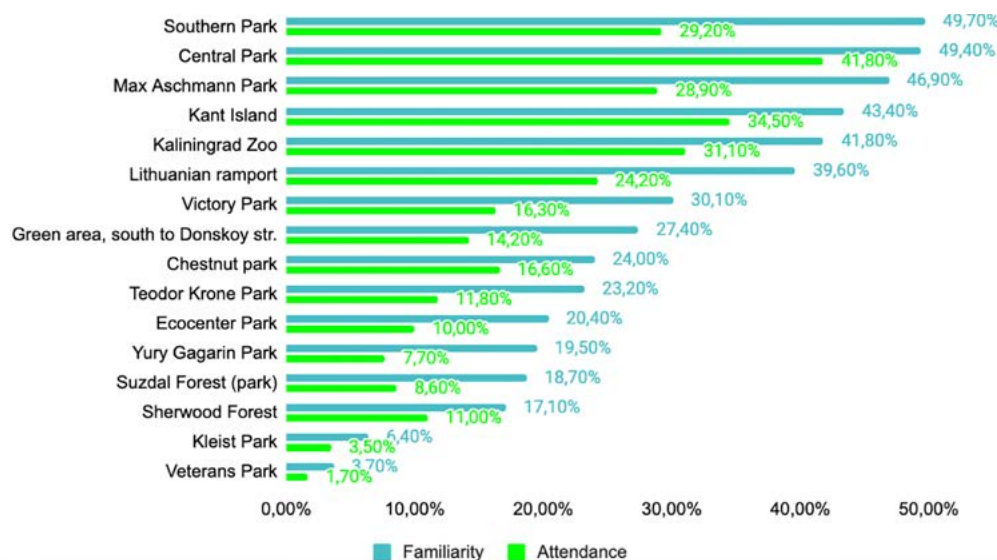


Fig. 1. Familiarity and attendance of the selected green areas (source: own elaboration).

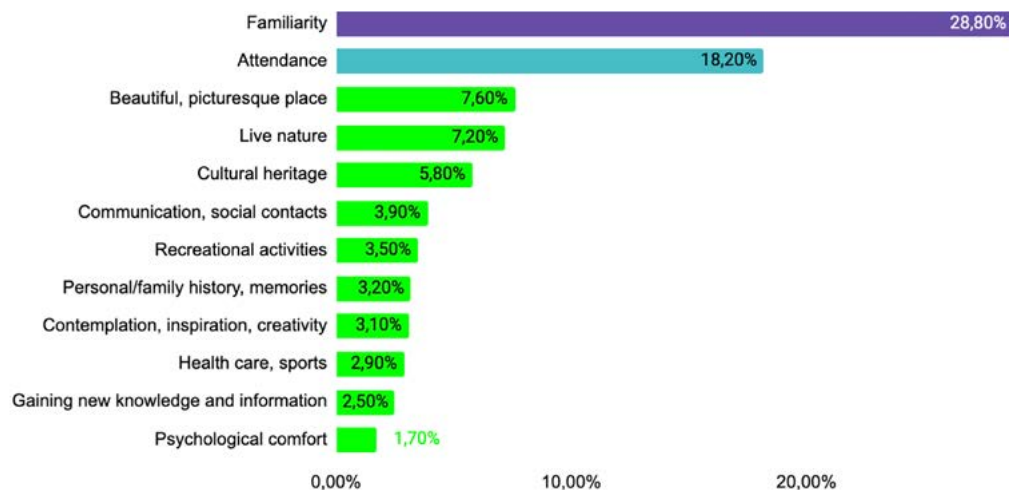


Fig. 2. Average indicators of CESs in urban green areas (source: own elaboration).

Following CESs possess the middle of the ranking: recreational activities (3.9%), psychological comfort (3.5%), contemplation, inspiration and stimulation of creativity (3.2%), and personal and family history and memories (3.1%). At the bottom of the ranking there are communication and social contacts (2.9%), health care and sports (2.5%), and gaining new knowledge and information (1.7%). Top CESs are described in detail below.

#### *Beautiful, picturesque place*

The CES “beautiful picturesque place” is the leading one for the studied green areas (on average 7.6% participants mapped it and among those, who visit green areas, on average 39.7% mapped it). This suggests that citizens of Kaliningrad value parks for their aesthetic characteristics, and green spaces, in return, provide dwellers with opportunities to gain an aesthetic experience. This CES is the most pronounced on Kant Island (17.9%

participants of the survey mapped it, 51.8% visitors of Kant Island mapped it). Beauty of the place is also highly appreciated in Max Aschmann Park (15.7% and 54.2% respectively) and Central Park (14.9% and 35.6% respectively). According to the data on the specific indicators of CES, participants mostly appreciate the beauty of the architecture and sculptures located on Kant Island, while in Max Aschmann and Central Parks they value elements of natural aesthetics: the presence of trees, wild herbs and flowers. The overall distribution of the indicators of the CES “beautiful picturesque place” shows that participants mapped more often natural vegetation, landscapes and views as features of green area’s beauty (961 and 911 markings correspondingly), and to a lesser extent - man-made objects.

#### *Live nature*

The CES “Live nature” comes next in the overall ranking of ecosystem services of

the studied green areas (on average 7.2% participants mapped it and among those, who visit green areas, 43.5% mapped it; in the visitors’ subsample, this CESs ranks first). The leader in this CES is Max Aschmann Park (19.1% of markings in the total sample, 66.0% among visitors) (Fig. 4). Other green areas rank with a significant gap: Southern Park, Lithuanian Rampport and Central Park receive 12.7%, 12.2% and 12.1% of mentions in the total sample, and 43.6%, 50.4% and 29.0% among visitors respectively. It’s worth mentioning that the “beauty leader” Kant Island loses to the majority of the considered green areas in this CES (only 6.1% in the whole sample and 17.7% among visitors map it here). In the eyes of the visitors’ group, nature life is most clearly represented in the Suzdal Forest (70.7%) and Theodore Krone Park (61.0%), both being forest-park areas in the city borders. The overall distribution of the indicators of this CES shows that experience of live nature is mostly associated

GREEN AREA	KNOW	ATTEND	CES N. 1	CES N. 2	CES N. 3	CES N. 4	CES N. 5	CES N. 6	CES N. 7	CES N. 8	CES N. 9	CES N. 10
Southern Park	49,7%	29,2%	12,8%	12,7%	7,1%	3,6%	6,1%	5,1%	4,0%	6,1%	1,9%	5,8%
Central Park	49,4%	41,8%	14,9%	12,1%	12,5%	10,3%	14,4%	8,7%	6,3%	3,9%	1,7%	6,7%
Max Aschmann Park	46,9%	28,9%	15,7%	19,1%	6,2%	3,5%	5,1%	4,7%	8,0%	7,6%	2,0%	8,4%
Kant Island	43,4%	34,5%	17,9%	6,1%	21,0%	9,8%	8,4%	6,5%	8,0%	5,2%	5,7%	7,3%
Kaliningrad Zoo	41,8%	31,1%	11,4%	9,7%	13,1%	7,1%	12,5%	8,3%	5,3%	1,2%	9,0%	5,9%
Lithuanian ramport	39,6%	24,2%	10,7%	12,2%	11,0%	2,3%	3,7%	3,3%	5,1%	4,0%	2,2%	5,9%
Victory Park	30,1%	16,3%	6,2%	5,7%	6,2%	1,9%	2,3%	2,8%	2,2%	1,7%	1,0%	2,4%
Green area, south to Donskoy str.	27,4%	14,2%	4,2%	6,9%	2,6%	0,6%	1,4%	1,0%	1,9%	1,9%	0,4%	1,7%
Chestnut park	24,0%	16,6%	5,3%	4,4%	2,8%	2,4%	2,0%	1,7%	1,9%	0,8%	0,5%	1,7%
Teodor Krone Park	23,2%	11,8%	7,3%	7,2%	2,8%	1,0%	1,2%	0,9%	3,1%	1,6%	0,9%	3,0%
Ecocenter Park	20,4%	10,0%	1,9%	2,0%	2,3%	0,5%	0,6%	0,7%	1,0%	0,8%	0,8%	0,9%
Yury Gagarin Park	19,5%	7,7%	1,6%	3,3%	0,9%	0,6%	1,3%	1,6%	0,7%	1,0%	0,2%	0,7%
Suzdal Forest (park)	18,7%	8,6%	4,1%	6,1%	1,2%	1,2%	1,2%	0,6%	1,9%	1,0%	0,4%	1,4%
Sherwood Forest	17,1%	11,0%	5,6%	5,6%	1,7%	1,7%	1,7%	2,9%	1,7%	3,1%	0,4%	2,9%
Kleist Park	6,4%	3,5%	1,0%	1,5%	0,7%	0,2%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%
Veterans Park	3,7%	1,7%	0,7%	1,0%	0,3%	0,0%	0,2%	0,1%	0,3%	0,2%	0,3%	0,2%
Average value for all green areas	28,8%	18,2%	7,6%	7,2%	5,8%	2,9%	3,9%	3,1%	3,2%	2,5%	1,7%	3,5%

Tab. 3. CESs by green areas, for the whole sample, % (source: own elaboration).

with big trees (961) and the value of nature as such (922), though other features are also quite important (Fig. 3).

### Cultural heritage

“Cultural heritage” comes third in the ranking of the perceived CESs, but with a noticeable gap from the two leading ones (on average 5.8% participants mapped it and among those, who visit green areas, on average 26.5% mapped it). “Cultural heritage” as a service is linked with the possibility of sensory and cognitive contact with historical and cultural monuments and buildings, historical and cultural narratives (myths, legends, biographies) and urban memory as such. Though there are plenty of those in the historical green areas of Kaliningrad, this

CES is obviously not well pronounced.

Kant Island regains its absolute leadership in this CES (21.0% of markings in the total sample, 60.9% among visitors). This is conditioned by the strong central position of the island in the urban space and history of the city, its domination in Kaliningrad visual identity, location of the legendary Königsberg Cathedral and the grave of Immanuel Kant on the island, and the intersection of many historical and contemporary pedestrian routes on it. Among the leaders in cultural heritage are also the Zoo (13.1% in the whole sample, 42.0% among visitors), Central Park (12.1% and 29.8%) and Lithuanian Rampart (11.5% and 45.3%). The overall distribution of the indicators of this CES shows that history of a place itself is the

most perceived feature of cultural heritage (797 markings), however for the specific parks it might differ, as for Kant Island and Central Park the availability of the historical buildings is the most important feature.

### Disservices

Surprisingly, markers of “unpleasant environment” disservice were mapped in the popular green areas, leading in positive CESs: Max Aschmann Park (11.2% in the whole sample, 38.9% among visitors), Lithuanian Rampart (10.8% and 44.6%), Southern Park (8.2% and 28.1%) and Central Park (9.4% and 22.5%) (Fig. 6). Also, unpleasant environment features were noted in less popular and undermaintained green areas (the green area south to Donskoy street, Gagarin Park, Veterans Park, Suzdal Forest).

965 respondents noted the “unpleasant environment” disservice in the considered green areas and mentioned 3814 of its specific indicators (Fig. 5). Each of the indicators was mentioned at least 100 times. The top five most problematic are: abandonment (518), lack of a toilet (385), shortage of places to sit and rest (358), dirt and waste (344), water pollution (343). Undeveloped areas as well as Max Ashmann Park suffer from a lack of places to sit and rest, lack of lighting and catering outlets. An almost universal problem is the lack of a toilet, dirt and waste. Respondents claim that water bodies in Lithuanian Rampart, Ashmann and Southern Parks have to be cleaned. Max Aschmann, Central, Southern Parks are criticized for tasteless design and damaged trees. Citizens do not like Central Park and Kant Island for their overcrowdedness. Central Park is recognized as the noisiest among all green areas. The EcoCenter Park and the Zoo received the least number of negative marks. Most of the respondents’ complaints related to paid entrance as an obstacle for engaging with cultural ecosystem services in these locations. According to participants, “inappropriate practices” disservice is most common in Central Park (7.3% in the whole sample, 17.5% among visitors), Kant Island (6.4% and 18.7%), and Southern Park (4.8 % and 16.4%). Among the visitors group, Max Aschmann Park (19.3%), Chestnut Park (22.1%), and Lithuanian Rampart (14.0%) are also problematic. The most favorable, in terms of low rates of this disservice, are the Zoo (0.6% in the whole sample, 2.0% among visitors) and the EcoCenter Park (0.2% and 1.7%).

“Inappropriate activities” disservice was marked 448 times and its indicators were

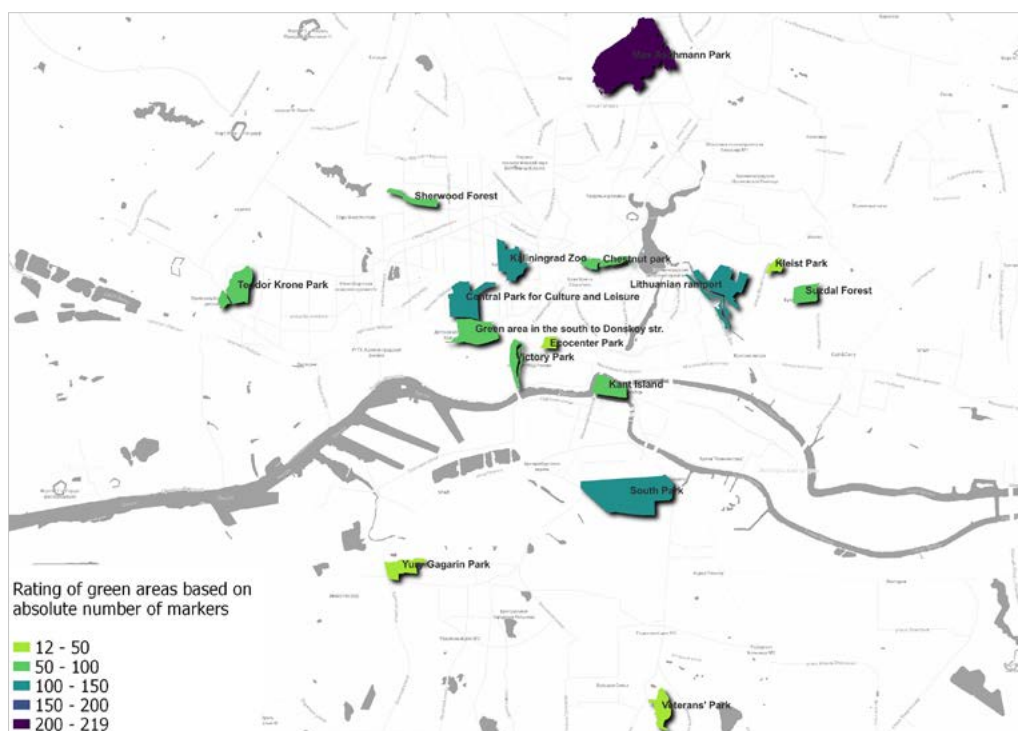
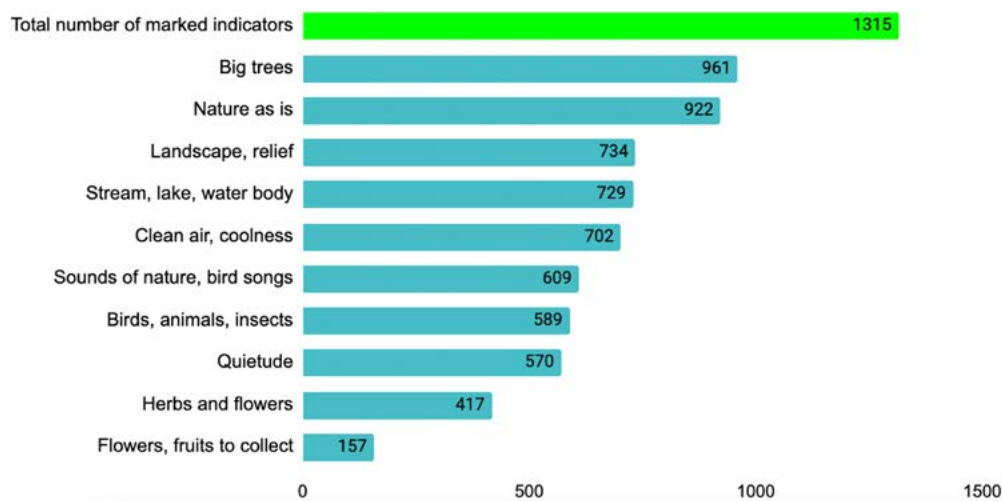


Fig. 3-4. From the top: distributions of the marked indicators and by green areas of the Cultural ecosystem service “Live nature” (source: own elaboration).



mentioned 684 times. The most mentioned features of this disservice are dog walking (140 mentions), active trade (135), and irrelevant entertainment (128). Citizens consider it inappropriate to make barbecues and bonfires in Ashmann park and Lithuanian rampart, active trade in Central Park, Kant Island and Chestnut Park. Central Park is criticized for inappropriate entertainment, and Kant Island – for tourist groups. Walking dogs especially worries visitors of Max Ashmann and Southern Parks and Lithuanian Ramport.

#### Comparison of CESs across green areas

In the visitors subsample, the average representation of CESs in various green areas ranges from 8.5% (“gaining new knowledge, information”) to 43.5% (“live nature”), average of all CESs is 20.9% (Fig. 7). 9 parks have all of the 10 CESs on the average and slightly above average level, 7 other parks have lower numbers than average. The most pronounced CESs across all of the studied areas are “beautiful, picturesque place” and “live nature”; in six parks more than half of the visitors report the importance of experiencing live nature, in 4 parks – experiencing the beauty of the place. The most lacking in all of the areas is “gaining new knowledge” service.

#### Conclusions

With the rich potential of natural and cultural heritage of urban green areas in Kaliningrad, their cultural ecosystem services are weakly perceived. The average rate of the CESs mapped by people in 16 green areas under study range from 1.7% to 7.6%, which is 2.5 times lower than the average rate of their attendance and 4 times lower than the average rate of familiarity with the areas. There is a clear gap and distinction between the potential CESs, which are dependent on objectively available natural and cultural heritage, and subjectively perceived CESs. However these ratings should not be confused with evaluation of the demanded CESs, for as figures clearly show, the representatives of various groups of citizens are almost unanimous in recognizing the lack of parks and green areas in Kaliningrad as well as the importance of improving urban greening. The most pronounced CESs in a given context of Kaliningrad urban green areas are related to the beauty of the place and its live nature. These CESs could be considered as ‘passive’ or already given by the natural variety and aesthetical features of the areas and not requiring specific managerial

involvement and maintenance. The CES “cultural heritage”, although clearly expressed, does not correspond to the rich cultural and historical potential that the majority of the studied green areas have. The most appreciated features of the aesthetic appearance are the beauty of natural items (trees, wild herbs), landscapes and views; in a number of green areas - beautiful buildings and structures. The service of live nature has a whole range of manifestations, however, big trees turned out to be its most significant feature in the eyes of the respondents. The most valued features of cultural heritage are the history of the place and slightly less historical architectural buildings. The least pronounced CESs are related to gaining new knowledge and information,

health care and sports, communication and socialization, namely the ones capable of positively influencing physical, mental, and social aspects of human well-being. These CESs could be termed as ‘active’, requiring more managerial effort in their implementation, which is apparently lacking in Kaliningrad urban management.

The CESs vary across green areas; some of the services are expressed only in a few zones out of 16 surveyed. There is no single green area where all of the 10 CESs would be appreciated on a high level (even on average rates). Almost all of the areas are characterized by an imbalance in the ‘packages’ of cultural ecosystem services. While 2-3 cultural services are relatively well represented, others are slightly or completely subside.

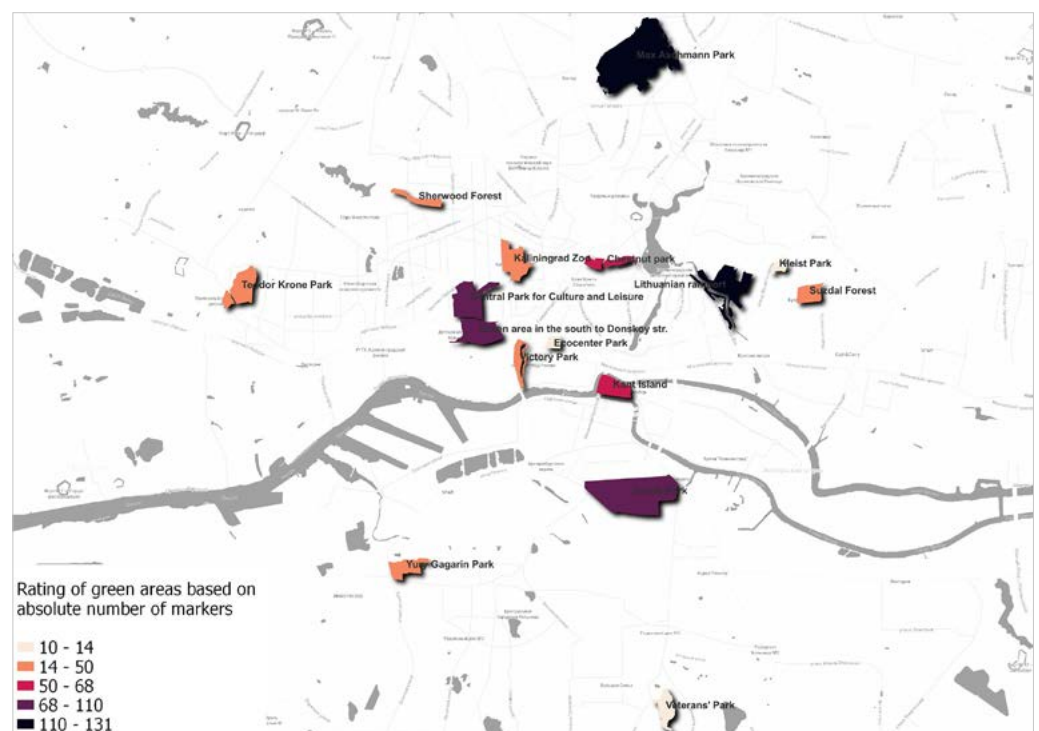
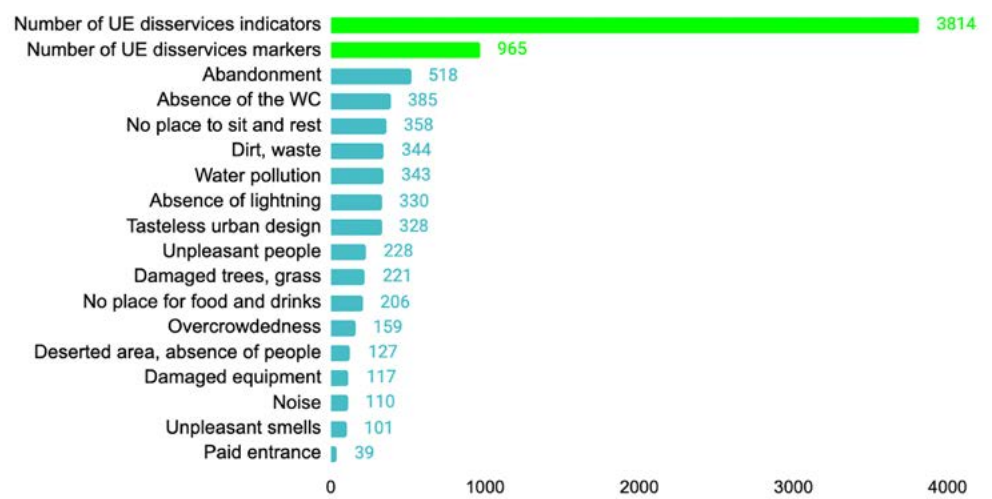


Fig. 5-6. From the top: distributions of the marked indicators and by green areas of the “unpleasant environment” disservice (source: own elaboration).

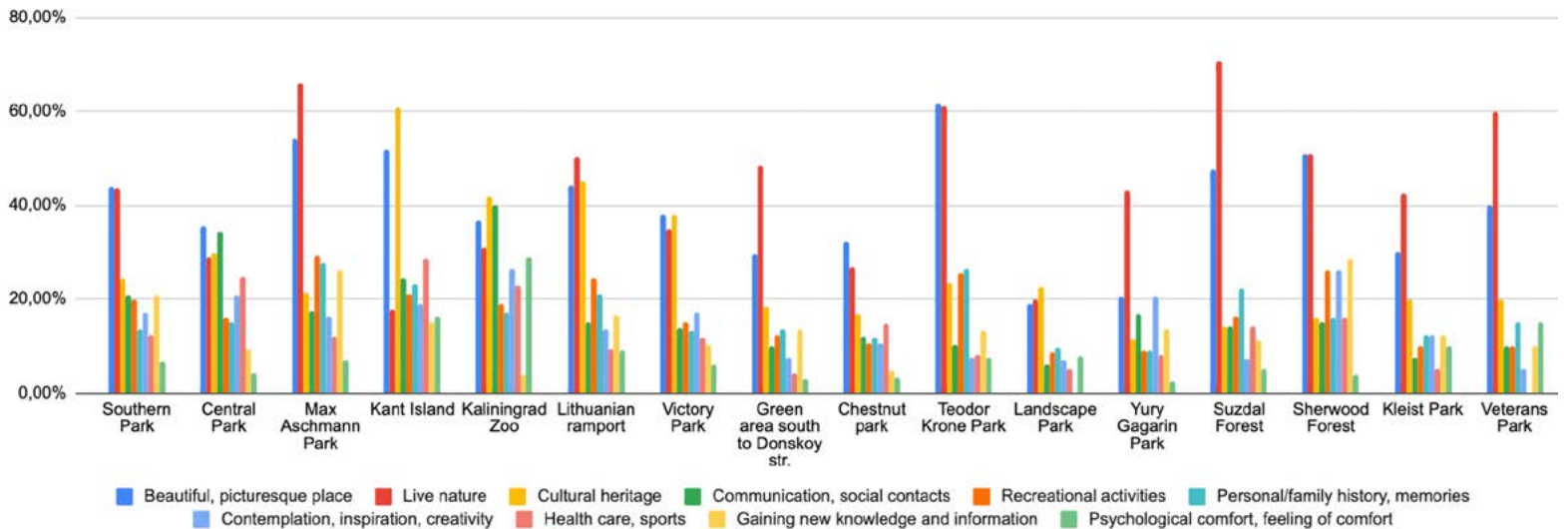


Fig. 7. Distribution of CESs in urban green areas, in the visitors subsample (source: own elaboration).

The imbalance of cultural ecosystem services of green areas is manifested both at the level of individual territories and on the scale of the entire city. The lack of some CESs in certain green areas could be compensated for by other green spaces, but in the case of Kaliningrad the problem acquired a systemic character.

The closest to the complete and balanced CESs 'package' is the Kaliningrad Zoo: most of the services are relatively well expressed there, including educational and communicative services, which are problematic for the entire sample; for objective reasons (the closed nature of the institution and its thematic focus), the health care and sports CES is poorly expressed. Kant Island and Central Park have a good potential to achieve a balance as well. In the first case, it would be important to disclose the live nature, which is objectively present in the area surrounded by water and rich woody vegetation. In the second case, educational, health care and sports CESs require the most attention, and raising these services could be achieved by less monetary social investments (supporting activities of local professional and sports communities) rather than infrastructural. Mapping of disservices showed that in green areas of Kaliningrad they are comparable with CESs. Almost all green areas, with the exception of the closed ones (Zoo and EcoCenter Park), turned out to be problematic. Disservices are present both in

badly maintained and poorly equipped green areas (such as the green area south of Donskoy Street and Lithuanian Ramport) and in well-maintained and popular green areas (Max Aschmann and Central Parks, Kant Island), but for different reasons. The negative features of green zones in one way or another interfere with positive experiences of visitors, reduce their desire to visit and spend more time in the areas. ■

#### Footnotes

- 1 Kaliningrad Regional Statistics: [https://kaliningrad.gks.ru/statistical\\_news/document/159880](https://kaliningrad.gks.ru/statistical_news/document/159880).
- 2 See more at the website of the "Park Ring" Initiative: <https://parkring.ru/>. The Initiative focuses on studying, developing and protecting the historical green belt of Kaliningrad.
- 3 Anna Alimpieva is resident of Kaliningrad, and is the head of the "Park Ring" Initiative as well as consultant for the working group on urban green areas formed by administration of Kaliningrad oblast. Oleksandra Nenko as an invited expert has collaborated with the "Park Ring" Initiative and the mentioned working group in a number of public workshops as well as this study.
- 4 Beautification (blagoustroystvo - in Russian) is a specific term, widespread in Russian urban planning practice, signifying the process of improving the appearance of a place, including landscape, environmental, information design, etc.
- 5 Mapsurvey platform is a PPGIS developed by one of the authors, Oleksandra Nenko, and her team. The questionnaire can be found here: [http://app.mapsurvey.ru/surveys/Greenzones/Greenzones\\_description/](http://app.mapsurvey.ru/surveys/Greenzones/Greenzones_description/). Note that the borders of the green areas are not visible anymore, as they were during the survey.

#### References

- Bertram C., Rehdanz K. (2015), "Preferences for cultural urban ecosystem services: Comparing attitudes, perception, and use", *Ecosystem Services*, vol. 12, p. 187-199.
- Hermes J., Berkel van D., Burkhard B., Plieninger T., Fagerholm N. et al. (2018), "Assessment and valuation of recreational ecosystem services of landscapes", *Ecosystem services*, vol. 31, p. 289-295.
- Kopperoinen L., Luque S., Tenerelli P., Zulian G., Viinikka A. (2017), "Mapping cultural ecosystem services", in J. Burkhard, J. Maes (eds), *Mapping Ecosystem Services. Bulgaria*, Pensoft, p. 197-209.
- Millennium Ecosystem Assessment (2005), *Ecosystems and Human Well-Being: Synthesis*, Island Press, Washington, DC.
- Nenko A., Kurilova M., Podkorytova M. (2022), "Assessing public value of urban green zones through their public representation in social media", *Communications in Computer and Information Science*, vol. 1529, p. 186-200.
- Rall E., Bieling C., Zytynska S., Haase D. (2017), "Exploring city-wide patterns of cultural ecosystem service perceptions and use", *Ecological Indicators*, vol. 77, p. 80-95.
- Riecher M., Barkmann J., Tschardt T. (2016), "Perceptions of cultural ecosystem services from urban green", *Ecosystem Services*, vol. 17, p. 33-39.
- Plieninger T., Dijks S., Oteros-Rozas E., Bieling C. (2013), "Assessing, mapping, and quantifying cultural ecosystem services at community level", *Land Use Policy*, vol. 33, p. 118-129.
- Vierikko K., Niemelä J. (2016), "Bottom-up thinking - Identifying socio-cultural values of ecosystem services in local blue-green infrastructure planning in Helsinki, Finland", *Land Use Policy*, vol. 50, p. 537-547.

### RiEvoluzione: l'urbanistica di domani tra città, ambiente e digitale

William Marco Aiello

#### Il Simposio e l'apporto di INU Giovani

Nell'ambito delle proprie attività associative, la Sezione Inu Calabria ha promosso e organizzato nei giorni 29 e 30 aprile 2022 a Tropea (Vv), il Simposio dal titolo "RiEvoluzione urbanistica: città e ambiente, un rapporto indissolubile". L'attività è stata promossa e organizzata in stretta collaborazione tra il Cdr di Inu Calabria e il gruppo INU Giovani regionale, in un inedito *tandem* – per la portata dell'evento – che ha potuto garantire la migliore organizzazione della due giorni in un clima di sincera cooperazione intergenerazionale, ricevendo anche il plauso del presidente nazionale di Inu Michele Talia e della coordinatrice di INU Giovani Luana Di Lodovico.

Due sono stati i comitati che hanno lavorato all'evento:

- comitato organizzativo composto da: William Aiello, Giuseppe Mattia Alberto, Dora Bellamacina, Luana Di Lodovico, Fabiana Mirante, Valeria Morello, Anna Petruzza, Alessandra Purita, Ferdinando Verardi, Caterina Sergi;

- comitato scientifico composto da: Domenico Passarelli (presidente Inu Calabria), Alessandro Bianchi, Maurizio Carta, Giuseppe De Luca, Carmine Gambardella, Tommaso Manfredi, Francesca Moraci, Francesco Musco, Rosario Pavia, Laura Ricci, Iginio Rossi, Adolfo Santini, Francesco Sbeti, Stefano Stanghellini, Michele Talia.

Il Simposio si è caratterizzato come importante momento di dibattito e sintesi tecnico-scientifica sul ruolo e ampiezza d'ambito dell'urbanistica nel governo del territorio, ed ha sostenuto nel merito la proposta di una legge di principi per il governo del territorio. Sono stati più di 70 i contributi scientifici elaborati da accademici, studiosi e liberi professionisti, sui sei tematismi del Simposio che vertevano sulle sfide contemporanee

della pianificazione urbanistica. In particolare, le sei sessioni parallele che si sono svolte in modalità *blending* nel borgo di Tropea, hanno approfondito i seguenti temi: zone costiere e contratti di fiume, infrastrutture e mobilità, agricoltura urbana, sessioni che si sono caratterizzate per il contributo in termini di analisi e valorizzazione di *best practices* e innovazioni tecnologiche, uniti dal filo della sostenibilità ambientale, uso del suolo e cura delle fragilità ambientali; equità ed accessibilità delle città, sessione che si è contraddistinta per il tema dell'inclusività urbana, che spesso stenta a trovare una giusta dimensione applicativa, tanto strutturale quanto concettuale; le sessioni che hanno riguardato rigenerazione urbana e cambiamento climatico e nuovi principi per il governo del territorio, infine, hanno costituito un particolare momento di confronto e dibattito rispetto al tema cardine della riforma urbanistica nazionale.

La sessione plenaria conclusiva ha visto, oltre agli interventi di sintesi dei coordinatori, dei *discussant* e dei supervisori delle sei sessioni, gli interventi di Giuseppe De Luca, Rosario Pavia, Francesca Moraci, nonché di Ferdinando Verardi e Domenico Passarelli, rispettivamente vicepresidente e presidente di Inu Calabria, e di Michele Talia, presidente nazionale di Inu, che hanno tutti rimarcato la necessità per il Paese di una riforma urbanistica all'altezza delle sfide del futuro.

Lo Spazio giovani, curato dal gruppo INU Giovani Calabria, dal gruppo tematico "Sostenibilità e climate change" e dal gruppo tematico "Urbanistica e partecipazione" ha concluso i lavori del Simposio. La prima parte è stata caratterizzata da una tavola rotonda in cui sono stati presentati e discussi gli esiti del primo ciclo dei *#dialoghi*, in cui erano stati trattati i temi delle comunità energetiche,

dell'Agenda 2030 (già Agenda 21), degli eco-musei, delle *Nature Based Solution* e dell'economia circolare insieme ad amministratori locali, esperti, studiosi e liberi professionisti; tutte questioni fortemente connesse alla sostenibilità che ritrovano applicazione concreta tanto nella ricerca accademica quanto nella pratica professionale.

La seconda parte invece è stata caratterizzata dal workshop *Disaster Imagination Game* incentrato sulla simulazione di un disastro ambientale che è stato immaginato nel centro abitato di Lamezia Terme (Cz), come occasione pratica di applicazione di strumenti e metodologie avanzate per la gestione dei disastri ambientali.

La terza parte, infine, è stata articolata da un sondaggio sulle sei tematiche del Simposio, diffuso online su scala nazionale, che nell'ottica del coinvolgimento attivo dei cittadini nelle questioni urbanistiche, ha consentito di rilevarne il grado di interesse e disponibilità nella partecipazione attiva al governo del territorio, con risultati tutt'altro che scontati.

#### Quale urbanistica per quali città?

##### Una prima riflessione emersa dal Simposio

Alla luce dei numerosi contributi e prospettive offerte dall'evento di Tropea, tenuto conto del carattere globale dei continui mutamenti climatici, geopolitici ed economici; e del *gap* sempre più ampio tra le 'velocità' immutabili dei ritmi ecologici e le 'velocità' in continua accelerazione dei sistemi digitali, emerge la necessità di una RiEvoluzione culturale, verso una urbanistica simbiotica in grado di trascendere i confini fisici dell'urbe per abbracciare una nuova dimensione integrale dello spazio urbano, naturale e digitale; una nuova urbanistica capace di una visione del territorio e della società più organici, che nel solco



dell'ecologia integrale sappia interpretare e governare con un "approccio olistico" le trasformazioni dell'insieme in un continuo divenire (Onu 2015; Bergoglio 2015; European Commission 2019).

In questa prospettiva, il rapporto tra città e ambiente non è una mera 'sovrapposizione' strutturale del naturale sull'antropico, operato asetticamente mediante *Nature Based Solution* per efficientare i consumi energetici degli edifici e supportare la mitigazione dei disastri naturali in area urbana; piuttosto una vera e propria simbiosi funzionale in cui le componenti antropiche, naturali e anche digitali si intrecciano indissolubilmente, diventando un unico organismo complesso in grado di autosostenersi, autoregolarsi e autorigenerarsi in risposta a *stress* e *shock*, continuando a garantire l'erogazione di servizi ecosistemici e di welfare urbano in modo equo e sostenibile. Come riportato nel dossier dell'Onu *World Urbanization Prospects 2018*, entro il 2050 i due terzi della popolazione mondiale vivrà nelle città. A tale prospettiva conseguirà una continua urbanizzazione delle aree urbane, con la formazione di vere e proprie città-stato capaci di sviluppare un'economia e un potere politico sempre più indipendenti, tali da esercitare una forza polarizzante di persone, risorse, investimenti, innovazioni e talenti (Khanna 2017). Ciò implicherà una pressione antropica sempre più forte sui sistemi ambientali, con consumo di suolo, carenza di risorse idriche, alimentari ed energetiche; minaccia alla biodiversità, agli

equilibri ecosistemici ed al paesaggio naturale; produzione di rifiuti e inquinamento. Considerando queste premesse, appare quindi necessario dotare oggi le città di un articolato metodologico e strumentale altamente coordinato, interdisciplinare e flessibile, per supportare un nuovo sistema di politiche pubbliche avanzate capaci di fornire risposte efficaci alla sfida della sostenibilità. Inoltre, affinché possano compiere il salto di paradigma, risulta quanto mai necessario dotarle di questa nuova visione 'simbiotica' della loro dimensione spaziale, che integri funzionalmente l'urbano con l'ambientale e il digitale, verso la formazione di un organismo eco-logico in cui tutte le parti sono interdipendenti e di cui, evidentemente, l'urbanistica simbiotica avrà le maggiori responsabilità nel curarne e preservarne gli equilibri. Sono queste le premesse essenziali di una 'transizione ecologica' che non voglia essere meramente energetica e digitale, ma soprattutto culturale.

Non dobbiamo infine dimenticare che la digitalizzazione sta modificando il modo in cui le città sono concepite e gestite sia dal punto di vista della pianificazione che della progettazione architettonica. La tecnologia digitale sta offrendo nuove opportunità per la progettazione urbana, come la modellazione 3D, la simulazione e la visualizzazione di scenari futuri (Passarelli 2020). Questo non solo consente ai *policy maker* di prendere decisioni più informate e di sviluppare soluzioni più innovative per affrontare le sfide urbane, ma anche di rendere le città più *smart* e

sostenibili, in grado di fornire risposte efficaci e tempestive, proteggendo gli *asset* naturali e migliorando la qualità della vita delle persone (Carta 2017). Allo stesso modo, la componente ambientale-naturale, esercitando un'influenza diretta sulla salute psicofisica delle persone, ne contribuisce al benessere ed alla felicità, offrendo una fuga dalla *routine* e dallo *stress* quotidiano, venendosi così a caratterizzare come contributo efficace alle politiche di welfare urbano (Hillman 1999). La visione di una città-territorio affermata da Berger (2009) offre un contributo importante in tale prospettiva, affermando la necessità di una *governance* integrata basata su una comprensione approfondita delle 'interazioni' tra le città e l'ambiente circostante (e tra queste e il mondo digitale), alla quale l'urbanistica può fornire il massimo contributo in termini di *know-how*, con il supporto dei nuovi strumenti satellitari e digitali di analisi e modellazione spaziale e di modelli sempre più precisi nell'anticipare l'evoluzione di scenari futuri attraverso le AI e i computer quantistici.

In conclusione, appare evidente che l'urbanistica oggi deve riappropriarsi della sua capacità creativa, tecnica e scientifica di 'vedere' le città del domani e sviluppare nuovi metodi, strumenti e *policy* in grado di orientarne e governarne il processo realizzativo (Passarelli 2022). Una RiEvoluzione a cui i giovani urbanisti e pianificatori sono chiamati a rispondere. ■

## Riferimenti

Berger A. (2009), *Systemic Design Can Change The World*, Sun Architecture, Delft.

Bergoglio J. M. (2015), *Laudato si*, Libera Editrice Vaticana, Città del Vaticano.

Carta M. (2017), *The Augmented City. A paradigm shift*, List Lab, Trento-Barcellona.

European Commission (2019), *The European Green Deal*, COM 640 [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640].

Hillman J. (1999), *Politica della bellezza*, Moretti & Vitali, Bergamo.

Khanna P. (2017), *La rinascita delle città-stato*, Fazi Editore, Roma.

Onu (2015), *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile*, Assemblea generale, 21 ottobre [https://unric.org/it/wp-content/uploads/sites/3/2019/11/Agenda-2030-Onu-italia.pdf].

Passarelli D. (2020), *Urbanistica e trasformazione digitale*, Città del Sole edizioni, Reggio Calabria.

Passarelli D. (2022), "La tenace ricerca di sostenibilità ambientale", *Il Quotidiano del Sud*, 29 marzo, p. 15.

Passarelli D. (a cura di) (2022), *Le sfide dell'Urbanistica oggi*, INU Edizioni, Roma.



Fig. 1. Momenti del Simposio "RiEvoluzione urbanistica: città e ambiente, un rapporto indissolubile", Tropea, 29-30 aprile 2022 (foto di Pensando Meridiano).

## Spazio giovani: gli esiti della tavola rotonda e del workshop a Tropea

Luana Di Lodovico, Giada Limongi, Maria Somma

“Spazio giovani” è stato l’evento organizzato da INU Giovani all’interno del Simposio “Ri(E)voluzione urbanistica” promosso da Inu Calabria a Tropea (Vv) il 29 e 30 aprile 2022. Durante l’evento, il gruppo tematico “Sostenibilità e climate change” ha organizzato una tavola rotonda incentrata sul tema della sostenibilità ed un workshop formativo sulla gestione dei rischi naturali all’interno del quale è stato simulato un disastro ambientale.

### Spazio giovani: la tavola rotonda

In particolare, durante la tavola rotonda, è stata portata avanti una riflessione sui temi analizzati nei vari dialoghi organizzati dal gruppo tematico “Sostenibilità e climate change” nel biennio 2020-2022: la sostenibilità e le sfide poste dal cambiamento climatico, l’equilibrio tra ambiente, città e comunità, la transizione ecologica, energetica e digitale, le tecniche e tecnologie a supporto della pianificazione. Focalizzando la discussione sul ruolo che ha l’innovazione in un mondo lavorativo e accademico radicalmente cambiato ed in continua evoluzione, la figura ed il ruolo dell’urbanista risultano essere centrali per lo sviluppo sostenibile delle nostre città e dei nostri territori, cercando di accorciare le distanze tra accademia e professione attraverso uno sguardo più adattivo ed esplorativo nel progetto della città, molto più rigoroso, ma al tempo stesso ricco di immaginazione (Viviani 2016). Quella stessa immaginazione che Giovanni Astengo definiva “creatività” e che rappresenta l’elemento chiave del progetto urbanistico (De Luca e Sbeti 2012).

La tavola rotonda è stata un momento conclusivo di sintesi e riflessione rispetto agli esiti dei quattro dialoghi del primo ciclo di incontri e uno spazio di confronto per definire le prospettive future delle attività del gruppo tematico. Rispetto agli esiti dei dialoghi, quanto emerso può essere sintetizzato rispetto a tre aspetti: temi, attori, approcci.

Temi. Apparentemente settoriali, i temi da trattare sono stati scelti per rispondere alle

esigenze di conoscenza dei partecipanti al laboratorio sul come si integrano le buone pratiche all’interno di quadri di azione nazionali e internazionali rispetto al macro-tema della sostenibilità. La comunità energetica di Magliano Alpi, gli ecomusei della valle del Simeto in Sicilia e della Vettabbia e dei Fontanili in Lombardia, le esperienze di *adaptive desing* e *green solutions*, i progetti di città ed economia circolare sono esempi di applicazione dei principi di sostenibilità nel fare città in un’ottica di complementarità alle agende nazionali e internazionali come l’Agenda 21, agli indirizzi regionali come quelli dell’Emilia-Romagna, ai progetti europei di ricerca come *REPAIR*. Attori. L’urbanistica non è solo una disciplina accademica e una professione, è ciò che regola gli spazi del vivere collettivo, ne recepisce le esigenze e ne migliora la qualità. I dialoghi sono stati, dunque, uno spazio di confronto tra chi vive, studia, amministra, regola e da forma alle città e ai territori: amministratori locali, enti pubblici, accademici, professionisti e associazioni hanno avuto voce e, soprattutto, confronto rispetto ai temi trattati e le esperienze in corso.

Approcci. La forma del dialogo consente di avvicinare mondi che, rispetto a tematiche complesse, fanno ancora fatica a dialogare. La logica settoriale e la mancanza di spazi di confronto rappresentano un ostacolo per chi si avvicina alla disciplina dell’urbanistica da studente, giovane professionista o giovane accademico. L’esperienza dei dialoghi ha permesso di dare spazio alle curiosità dei partecipanti al laboratorio e di vivere momenti di confronto con chi, rispondendo ai quesiti attraverso la propria esperienza, ha messo in luce aspetti che possono contribuire ad accrescere la conoscenza dei giovani urbanistici e alimentare nuovi approcci e pratiche innovative.

### Spazio giovani: il workshop

Il *Disaster Imagination Game* è un vero e proprio ‘gioco di gruppo’ strutturato per

accompagnare le più classiche simulazioni di evento con le comunità e che utilizza i principi del *collaborative mapping* per testare la capacità di risposta delle comunità e finalizzato all’apprendimento delle misure e delle strategie di protezione civile (Rizzi 2004). A partecipare al workshop, che è stato incentrato sulla simulazione di un evento alluvionale nel Comune di Lamezia Terme, sono stati gli stessi partecipanti del laboratorio INU Giovani divisi in due gruppi. L’organizzazione del workshop è stata curata da Dora Bellamacina e Andrea Di Giovanni che, durante il gioco, hanno assunto il ruolo di facilitatori.

A prescindere dagli esiti del gioco in termini di punteggi raggiunti dai due gruppi, il principale obiettivo raggiunto è stato quello di testare il metodo non sulla comunità del Comune caso-studio di Lamezia Terme, bensì su un gruppo eterogeneo di giovani professionisti e studenti che, interfacciandosi quotidianamente con le sfide del fare urbanistica, hanno direttamente o indirettamente a che fare con territori fragili e vulnerabili rispetto a diversi fattori di pericolosità. L’Italia è un Paese a rischio, esposto a frane, alluvioni, terremoti e eventi clima-connessi che interagendo con le caratteristiche del territorio urbanizzato generano condizioni di rischio complesse. Le sfide dell’urbanistica, dunque, riguardano anche la conoscenza del territorio come generatore e/o amplificatore dei fenomeni naturali ed elemento esposto e vulnerabile a questi e la necessità di integrare tali aspetti nella pianificazione urbanistica. Inoltre, la logica prevalentemente settoriale dei tradizionali strumenti di pianificazione e governo del territorio necessita di essere superata anche attraverso l’integrazione di obiettivi, forme e contenuti dei piani urbanistici con quelli di protezione civile. È dunque imprescindibile, soprattutto nel contesto italiano, che le scelte di trasformazione e sviluppo di un territorio già urbanizzato e vulnerabile vengano informate e supportate dalla conoscenza dei rischi e che chi fa urbanistica sia consapevole di quanto tali scelte impattano sulle condizioni di rischio sia negativamente che positivamente. Il primo caso si verifica sia laddove una pianificazione inconsapevole dei rischi genera ulteriori condizioni di pericolosità, esposizione o vulnerabilità, sia laddove in un’ottica meramente vincolistica, non integra strategie di prevenzione, mitigazione o adattamento. Il secondo caso, invece, è una condizione auspicabile che può essere raggiunta sia integrando strategie di



prevenzione, mitigazione o adattamento all'interno degli strumenti di governo del territorio, sia adottando approcci consapevoli e collaborativi nella pianificazione urbanistico-territoriale e di emergenza che consentano di garantire l'integrazione già nella fase di definizione degli obiettivi e dei metodi, prima ancora che nella fase di integrazione delle strategie.

### Essere giovani urbanisti oggi: una riflessione

"Spazio giovani" è stata un'occasione per riflettere anche sulla professione dell'urbanista in una fase storica complessa come quella che stiamo vivendo, segnata da una crisi economica mondiale e che porta a ripensare anche i modelli di sviluppo delle città. Sebbene il concetto di sviluppo sostenibile non sia affatto nuovo nella disciplina, appare ancora difficile dare per scontato che progettare una città sostenibile significa confrontarsi con i temi del consumo di suolo, del recupero del patrimonio dismesso, della riorganizzazione ecologica ed ecosistemica dei territori, della mitigazione dei rischi e della messa in sicurezza del territorio, del *climate change*, dell'integrazione sociale, del turismo lento e consapevole, dell'accessibilità, della rigenerazione urbana e territoriale. Nel nostro millennio l'urbanistica è diventata una disciplina sempre

più 'multisapere' e di questo i giovani ne sono consapevoli. Essere urbanista, infatti, non dovrebbe limitarsi all'applicazione della zonizzazione prevista da una legge di 78 anni fa (L 1150/1942) o di norme e di procedure in maniera sterile; non dovrebbe corrispondere alla mera elaborazione di un piano regolatore e delle norme tecniche di attuazione secondo le volontà politiche. La valenza dovrebbe essere molto più profonda: l'urbanista deve essere considerato portatore di una visione di sviluppo sostenibile dei territori. Una visione che può sostanziarsi solo se si modificano anche le condizioni al contorno: ovvero se anche le politiche pubbliche diventano capaci di sostenere approcci e metodi innovativi e sperimentali di programmazione e pianificazione basati sul progetto urbanistico. Agli urbanisti, soprattutto ai giovani urbanisti, spetta infatti il compito di rispondere alle nuove sfide della contemporaneità superando l'approccio razional-comprendivo fondato sulla negoziazione della rendita urbana, prediligendo un approccio da *masterprogram* strategico (Carta 2018), che potrà essere attuato per progetti urbanistici, unici strumenti in grado di rispondere all'inerzia del Piano urbanistico ordinario (Di Ludovico 2017). Per essere urbanisti oggi bisogna infine pensare ad un nuovo patto di cittadinanza perché, come ricorda Antonio De Rossi in

un dialogo con Carlo Olmo, "forse mai come oggi c'è bisogno di urbanistica e di un suo porsi come obiettivo sostanziale e non formale" (Olmo 2018). ■

### Riconoscimenti

Il contributo è il frutto di un lavoro congiunto tra gli autori. In particolare, il paragrafo "Spazio giovani: la tavola rotonda" è da attribuirsi a Maria Somma, il paragrafo "Spazio giovani: il workshop" a Giada Limongi, il paragrafo "Essere giovani urbanisti oggi: una riflessione" a Luana di Lodovico.

### Riferimenti

- Carta M. (2019), "Nuovi paradigmi per una diversa urbanistica", *Casa della cultura*, 17 gennaio [https://www.casadellacultura.it/851/nuovi-paradigmi-per-una-diversa-urbanistica].
- De Luca G., Sbeti F. (a cura di) (2012), *Le eredità di Astengo*, INU Edizioni, Roma.
- Di Ludovico D. (2017), *Il progetto urbanistico. Prove di innovazione per il futuro della città*, Aracne, Roma.
- Olmo C. (2018), *Urbanistica e società civile*, Edizioni di Comunità, Roma.
- Rizzi P. (2004), *Giochi di città. Manuale per imparare a vivere in una comunità equa e sostenibile*, Edizioni La Meridiana, Molfetta (Ba).
- Viviani S. (2016), "Progetto Paese l'urbanistica tra adattamenti climatici e sociali, innovazioni tecnologiche e nuove geografie istituzionali", in XXIX Congresso Inu, *Progetto Paese*, Appunti congressuali, 28-30 aprile, Cagliari [https://inu.it/wp-content/uploads/appunti\_congressuali\_def.pdf].

La Città è in un continuo divenire. I cambiamenti nel tempo della sua infrastruttura e dell'uso del suo spazio, generano effetti sugli individui, nel ruolo di abitanti, e sugli ecosistemi naturali, nel ruolo di garanti della vita. La sfida dell'Urbanistica più responsabile ed innovativa è progettare città dinamiche, circolari, generatrici di valori, verso una nuova concezione "simbiotica" dello Spazio: urbano e ambientale. La Città Eco-logica, intesa come luogo di valorizzazione dell'intelligenza collettiva, invoca un salto di paradigma in grado di produrre una nuova visione della sua mission e della sua capacità di generare un ecosistema sociale abilitante; un nuovo "sistema operativo" costituito da politiche urbane avanzate, capaci di rispondere alle mutate domande della contemporaneità e mirate a sviluppare economie di specializzazione verso un "diverso presente", più Equo e Sostenibile. Lo sviluppo secondo una logica di rete parte dalle eccellenze peculiari presenti sul territorio, ma le spinge ad investire in nuove competenze e in risorse umane sempre più qualificate. Il Simposio si propone di avviare un ampio dibattito, formativo di un contesto scientifico e culturale ri-evolutivo, suscettibile di assicurare una programmazione urbana partecipativa, altamente coordinata e interdisciplinare, in linea con gli indirizzi del Green NewDeal e del PNRR.

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

INU  
Calabria

SIMPOSIO  
RI(E)VOLUZIONE  
URBANISTICA  
CITTA' E AMBIENTE, UN RAPPORTO INDISSOLUBILE

IN COLLABORAZIONE CON

INU Giovani  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica



Comune di Tropea



PRO LOCO  
TROPEA



## Disaster Imagination Game. Workshop INU Giovani

Dora Bellamacina, Andrea Di Giovanni

Nell'ambito delle attività in occasione del Simposio di Inu Calabria a Tropea, il laboratorio INU Giovani ha organizzato un *workshop*, rivolto a giovani studiosi, dottorandi e ricercatori, che si è basato sul *Disaster Imagination Game* (DIG); la simulazione di un disastro ambientale che si abbatta su una data comunità e le conseguenti azioni per combattere e mitigare gli effetti. Il DIG si è basato su uno schema in cui il giocatore è chiamato a destreggiarsi tra vari scenari contraddistinti da particolari condizioni geografiche e da un caratteristico disastro 'naturale'. I Caraibi e i loro uragani, l'Australia e gli incendi, il Mediterraneo e i terremoti e naturalmente l'Asia del sud e gli tsunami. Il gioco consiste nel dotare la propria comunità delle opportune misure di prevenzione e sicurezza come adeguamento strutturale a infrastrutture ed edifici, strutture per il soccorso, barriere che riducano e mitighino l'impatto o l'addestramento delle comunità, resa resiliente, in caso di emergenza.

La popolazione è ormai abituata ai disastri naturali devastanti, derivanti dalla commissione di una serie di criticità. Gli impatti del cambiamento climatico sulle comunità, infatti, determinano una serie di eventi calamitosi con conseguenze critiche per le persone. Alluvioni, terremoti, incendi, tsunami

sono solo alcuni degli eventi che accadono quotidianamente sul pianeta. Non vi è alcun modo di 'fermare' la natura; l'unica soluzione per contrastare tali eventi è esercitare le comunità ad essere resiliente. Quindi, tutto ciò che si può fare è essere il più preparato possibile all'emergenza. Tuttavia, tali intenzioni potrebbero non essere sufficienti a impedire che si verifichino certi disastri, ma essere pronti ad affrontarli significa mitigare il rischio, che tradotto in azioni vuol dire permettere ai soccorritori di reagire rapidamente ed efficacemente alle emergenze e gestire meglio le conseguenze.

La sfida consiste nel sensibilizzare e permettere di apprendere, attraverso la simulazione, metodologie volte a far comprendere alle persone i pericoli che i disastri pongono e offre strategie e comportamenti finalizzati ad affrontare certe particolari condizioni.

### Le regole, lo svolgimento

I giocatori sono stati divisi in due squadre. Ogni squadra ha stato assegnato un compito a ciascun componente e nominato un capo della stessa, referente della squadra con i moderatori.

Il gioco inizia con la simulazione di un (o più) disastro localizzato in una determinata zona. Il gioco si sviluppa in 4 fasi (fase 1 "studio

preliminare"; fase 2 "approccio metodologico", fase 3 "definizione delle strategie", fase 4 "ricapitolazione e prospettive").

Al termine di ogni fase – definito da un lasso temporale noto – si è proceduto alla verifica delle strategie pensate da ciascuna squadra per contrastare il disastro. Successivamente, sono stati assegnati allora dei punteggi, da 0 a 5 punti per ogni fase (il totale complessivo delle 4 fasi è 20 punti) basati su criteri che verranno resi noti durante la presentazione dell'area oggetto della simulazione nonché della tipologia di disastro.

Ciò che ha consentito di valutare la *performance* di una squadra è stato determinato dalla capacità di risposta al disastro di ciascuna. Scopo del gioco, infatti, quello, attraverso la simulazione, di minimizzare i danni a cose e persone durante lo scenario di disastro. Vincitrice del gioco la squadra che ha ottenuto il maggior numero di punti.

L'applicazione di date metodologie può portare alla capacità di ogni giocatore di prevenire i disastri dovuti al cambiamento climatico ed essere in grado di intervenire.

### Il caso: Lamezia Terme

Lamezia Terme è la città con la maggior estensione territoriale della provincia di Catanzaro (Istat 2020). Un territorio che si estende dalla costa del Mediterraneo, sino ai versanti collinari e montani (fino a 1300 mslm). Attraversata da diversi corsi d'acqua e caratterizzata dalle terme di Caronte.

La densità abitativa è di 412, 09 ab/kmq. Il sistema urbano, a livello trasportistico, concerne prevalentemente il sistema di trasporto su ruota e rotaia. Il principale aeroporto calabrese è sito proprio sul territorio lamen-tino, con collegamenti di linea nazionali ed internazionali, che, grazie alla posizione



Fig. 1-2. Momenti del Simposio "RiEvoluzione urbanistica: città e ambiente, un rapporto indissolubile", Tropea, 29-30 aprile 2022 (foto di Pensando Meridiano).

geografica centrale rispetto alla Regione Calabria serve tutti i cittadini calabresi e anche quelli delle regioni limitrofe.

Tra i documenti forniti ai partecipanti del gioco, per meglio rappresentare le condizioni di rischio del territorio, ed evitare la retorica nota sulla forma della Città di Lamezia Terme (molto conosciuta visto la sede, la partecipazione e l'organizzazione del *workshop*), e data soprattutto la scelta dell'evento estremo – l'alluvione – vi è il Pgra - Piano di gestione del rischio alluvioni della Regione Calabria. Esso è servito infatti a una valutazione dello stato di fatto del territorio, con le previsioni di rischio al fine di comporre un quadro conoscitivo del rischio. All'interno del piano, valutazioni come: promozione di pratiche sostenibili di uso del suolo; miglioramento delle capacità di drenaggio/infiltrazione; destinazione di talune aree a contenere inondazioni controllate; riduzione della probabilità di

inondazione; utilizzo di misure di tipo non strutturale, ecc.

### I risultati

Sebbene si sia trattato solo di un workshop e della risoluzione di un'alluvione con strumenti obsoleti, senza l'utilizzo di *software*, il DIG è stato utile a far comprendere ai partecipanti quanto e come l'immediatezza delle azioni pensate e svolte dalla macchina operativa nei momenti più critici siano necessarie a tutelare *in primis* la popolazione e *in secundis* il territorio, dimostrando la capacità di mitigare i rischi per i sistemi sociali e territoriali. La capacità d'azione dei partecipanti è stata così allenata a pensare ai possibili interventi, repentini, secondo una scala d'importanza nota alle amministrazioni ma ignota ai cittadini. Ospedali, scuole, aree d'interesse pubblico, ma anche sottopassaggi, ponti, zone limitrofe alle aree di esondazione hanno rappresentato le

maggiori criticità decisionali, che in termini di gioco si sono tradotti nell'assegnazione di punteggi utili alla vittoria della partita. Intenzione di chi ha ideato il workshop era quella di sforzare gli studiosi e sensibilizzare gli stessi verso strategie e azioni che li rendano utili alla comunità a mitigare tali effetti disastrosi.

Nel caso della sessione INU Giovani, all'interno del prossimo Simposio a cura di Inu Calabria, i "moderatori", arch. Dora Bellamacina, PhD, e ing. Andrea Di Giovanni, si sono occupati di sottoporre ai giocatori, soci Inu Giovani e studenti dell'università, neo laureandi in architettura e ingegneria, la simulazione del DIG. L'area soggetto della simulazione, che non può essere comunicata per ovvi motivi, interessa il centro e l'*hinterland* di un comune calabrese.

Ai partecipanti, è stata fornita la cartografia nonché gli oggetti di cancelleria necessari allo svolgimento del gioco. ■

P R O G R A M M A

VENERDÌ 29 APRILE

TROPEA<sup>(VV)</sup>

SABATO 30 APRILE

<p>Ore 9.30 Apertura accreditamenti</p> <p>Ore 10.00 Apertura Simposio. Saluti organizzazione e logistica a cura di INU Calabria</p> <p>&gt;Presenta <b>Domenico Passarelli</b> Presidente INU Calabria</p> <p>Ore 11.00 Sessioni di studio</p> <p><b>S1 - "Gestione integrata delle zone costiere e contratti di fiume"</b> - SALA BLU</p> <p>&gt;Coordinatore <b>Attilio Mazzei</b> &gt;Discussant <b>Giancarlo Gusmaroli</b> &gt;Supervisore <b>Paola Rizzuto</b></p> <p><b>S3 - "Infrastrutture e mobilità sostenibili"</b> - SALA ROSSA</p> <p>&gt;Coordinatore <b>Francesco Suraci</b> &gt;Discussant <b>Demetrio Beatino</b> &gt;Supervisore <b>Celestina Fazio</b></p> <p><b>S5 - "Nuovi principi per il governo del territorio: governance, salute, welfare urbano"</b> - SALA VERDE</p> <p>&gt;Coordinatore <b>Domenico Schiava</b> &gt;Discussant <b>Walter Nocito</b> &gt;Supervisore <b>Danilo Arcuri</b></p> <p>Ore 13.00 - 15.00 Pausa</p> <p>Ore 15.00 Sessioni di studio</p> <p><b>S2 - "Rigenerazione urbana e cambiamento climatico. Strumenti e politiche innovative"</b> - SALA BLU</p> <p>&gt;Coordinatore <b>Carlo De Giacomo</b> &gt;Discussant <b>Gianni Biagi</b> &gt;Supervisore <b>Gino Cesare Mauro</b></p> <p><b>S4 - "Le città per tutti: eque ed accessibili"</b> - SALA VERDE</p> <p>&gt;Coordinatore <b>Paola Giuliani</b> &gt;Discussant <b>Iginio Rossi</b> &gt;Supervisore <b>Ferdinando Verardi</b></p> <p><b>S6 - "Aree Urbane e Agricoltura sostenibile. Soluzioni integrate per nuove traiettorie di sviluppo"</b> - SALA ROSSA</p> <p>&gt;Coordinatore <b>Giovanni Misasi</b> &gt;Discussant <b>Luca Bisogni</b> &gt;Supervisore <b>Bruno Maiolo</b></p> <p>Ore 17.00 - 17.45 Ricognizione scheda di sintesi a cura dei Supervisor</p> <p>Ore 17.45 - 19.15 Interventi programmati - SALA BLU</p> <p>&gt; <b>Delly Fabiano</b> - Esperto in programmazione comunitaria &gt; <b>Maurizio Nicolai</b> - Dirigente Programmazione Unitaria Regione Calabria &gt; <b>Antonio Leone</b> - Ordinario in Tecnica e Pianificazione Urbanistica - Università degli Studi del Salento &gt; <b>Carmino Gambardella</b> - Presidente della Benecon University Consortium &gt; <b>Dalila Nesci</b> - Sottosegretario di stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri</p> <p>Ore 19.00 Illustrazione sondaggio in corso a cura di INU Giovani</p> <p>Ore 20.45 Cena sociale</p>	<p>Ore 9.00 Sessione plenaria</p> <p><b>S0 - "RI(E)voluzione Urbanistica. Città e Ambiente, un rapporto indissolubile"</b> - SALA BLU</p> <p>Saluti istituzionali</p> <p>&gt;Introduce e coordina <b>Domenico Passarelli</b> Presidente INU Calabria</p> <p>&gt;<b>Giovanni Macri</b> Sindaco di Tropea</p> <p>&gt;<b>Tommaso Manfredi e Adolfo Santini</b> Direttori Dipartimenti Università Mediterranea Reggio Calabria</p> <p>&gt;<b>Rappresentanti Enti, Ordini professionali e Associazioni di categoria</b></p> <p>Ore 10.00 Coffee break</p> <p><b>Presentazione degli esiti delle Sessioni di studio</b> a cura dei Supervisor e considerazioni propositive a cura di</p> <p>&gt;<b>Ferdinando Verardi</b> vicepresidente INU Calabria</p> <p>Ore 11.00 Interventi programmati - SALA BLU</p> <p>&gt;<b>Giuseppe De Luca</b> Ordinario di Urbanistica e Direttore Dipartimento di Architettura (DIDA) Università di Firenze</p> <p>&gt;<b>Francesca Moraci</b> Ordinario di Urbanistica e componente del Senato Accademico Università Mediterranea RC</p> <p>&gt;<b>Rosario Pavia</b> Ordinario di Urbanistica, INU Community Porti, Città e Territorio</p> <p>&gt;<b>Laura Ricci</b> Ordinario di Urbanistica e Direttore del Dipartimento PDTA "La Sapienza" di Roma</p> <p>&gt;<b>Michele Talia</b> Ordinario di Urbanistica, Presidente nazionale INU</p> <p>&gt;<b>Mauro Dolce</b> Ordinario di Tecnica delle costruzioni e Assessore LL.PP. Regione Calabria</p> <p>Ore 13.30 Pausa</p> <p><b>Spazio Giovani a cura del Laboratorio INU Giovani</b></p> <p>Ore 15.00 - 16.00 Tavola rotonda</p> <p><b>SG1 - "#Dialoghi di Sostenibilità"</b></p> <p>Ore 16.00 - 19.00 Workshop</p> <p><b>SG2 - "Disaster Imagination Game"</b></p>
---	---

Fig. 3. Programma delle attività del Simposio, organizzato nell'ambito delle attività di Spazio giovani, Inu Calabria (fonte: <https://www.inu.it/news/simposio-ri-e-voluzione-urbanistica-le-iniziativa-di-inu-giovani-sono-il-sondaggio-quot-citta-e-ambiente-quot-e-lo-spazio-giovani/>).

## Rigenerazione urbana delle aree interne

Valeria Morello, Eugenio Siciliano

Il seguente articolo vuole focalizzare l'attenzione sulla Snai: Strategia nazionale aree interne, una politica nazionale innovativa di sviluppo che mira a contrastare i fenomeni di declino demografico e marginalizzazione delle aree interne della nostra nazione.

### Snai 2021-2027 in Calabria

La Snai ha sviluppato nuove modalità di *governance* del territorio, tramite un progetto ambizioso volto ad affrontare la promozione e lo sviluppo locale, specialmente per i territori fragili e lontani dai centri di principale offerta, anche dei servizi essenziali. Tale strategia punta ad intervenire investendo sulla promozione e sulla tutela della ricchezza del territorio e delle comunità locali, con l'obiettivo principale di garantire nuove opportunità di vita e di sviluppo.

In Italia lo sviluppo urbano è sempre stato parallelo allo sviluppo delle aree più interne, in un sistema coordinato città-paese. La forte industrializzazione postbellica ha determinato però, oltre alla crescita tecnologica della nazione, un aumento delle differenze tra questi due protagonisti del territorio, generando una spinta verso il progresso per gli agglomerati urbani cittadini, mentre i piccoli centri delle aree interne, ancorati ad uno stile di vita ritenuto sempre più obsoleto, hanno iniziato a subire un progressivo calo della popolazione, causato da un'emigrazione verso le aree cittadine più modernizzate in un panorama più ampio di migrazione dal sud al nord del Paese, in cerca di un lavoro meglio retribuito o per un percorso di studi ritenuto più formativo e qualificante. Da un sistema coordinato si passa quindi ad una realtà in cui il paese, luogo di una vita ritenuta più umile e per lo più dedita ad una produttività di matrice antica, viene considerato subordinato alla città dalla quale si distacca sempre di più, concettualmente e fisicamente. Nel XXI secolo esistono ancora aree in cui la vita sembra ferma alla seconda metà del secolo scorso, eccezion fatta per alcune conquiste fondamentali del progresso come la rete internet, da considerare una componente imprescindibile per lo

sviluppo territoriale, comunque non ancora tale da garantire una totale ed omogenea copertura su tutto il territorio nazionale. La dura prova costituita dal periodo pandemico dal quale si spera di uscirne definitivamente il più presto possibile ha indotto alcuni a tornare nei propri territori d'origine, grazie alla possibilità di lavorare da remoto. Durante i primi mesi del 2020 hanno preso forza espressioni come *South working*, inteso come possibilità di lavorare dal sud per aziende del nord Italia o estere. La progressiva digitalizzazione di molti settori lavorativi, insieme alla saturazione e al ripensamento della vita in città, possono quindi rappresentare delle solide basi per pensare a misure concrete che possano permettere a chiunque di scegliere dove poter svolgere la propria attività e poter vivere. Nel nostro Paese circa 13,4 milioni di abitanti, il 22,7% della popolazione residente nel 2021, vive nelle aree interne, lontani dai centri urbani di grande e media grandezza e dalle relative infrastrutture e servizi pubblici. I comuni che ricadono in queste aree sono circa 4000, la metà del totale dei comuni italiani. All'Italia delle città industriali, delle città d'arte, delle cittadine rinascimentali quindi si affianca un'Italia più profonda che, distante dai centri cittadini, ha avuto uno sviluppo parallelo a queste ultime, e per anni ha costituito una valida alternativa allo stile di vita cittadino. Le aree interne sparse in tutto il territorio nazionale presentano notevoli differenze tra loro, in base alla loro posizione geografica, alle storie e ai personaggi che le hanno attraversate, al tipo di produzioni interne, ma comune è il graduale abbandono da parte dei loro abitanti. La crescita nazionale dal secondo dopoguerra ha dato il via ad uno scompenso demografico per il quale zone più interne come quelle montane hanno perso in sessant'anni quasi un milione di abitanti, a fronte di una crescita nazionale di 12 milioni di abitanti nello stesso periodo. A farne le spese sono state soprattutto le strutture scolastiche, i presidi ospedalieri, gli esercizi commerciali, anche i più basilari, che un tempo animavano le vie dei paesi, ai quali si

aggiungono i dissesti idrogeologici causati dall'abbandono della terra e delle zone boschive. L'abbandono inoltre determina la perdita della memoria collettiva di un luogo, delle sue tradizioni, della sua storia, e quindi della sua identità. Sarebbe troppo semplice però attribuire la 'colpa' per questa situazione alla città e alla forza attrattiva che esercita sugli abitanti delle aree più isolate. I comuni che hanno visto la loro popolazione diminuire negli anni non hanno mai voluto o potuto fare molto per invertire la tendenza migratoria e anzi favorire un'immigrazione dalla città o da altre comunità. Questa condizione ha quindi determinato un drastico indebolimento dell'economia interna, che in alcuni casi ha reso impossibile qualsiasi tentativo di rinnovamento o sviluppo, creando gravi disagi a chi continua a vivere in queste zone. Ancora oggi l'area interna nazionale rappresenta una nuova sfida per le politiche nazionali.

In Italia, attualmente, l'impegno politico verso il territorio della strategia nazionale si trova al secondo ciclo del suo programma. La Snai ha proposto la creazione e successiva applicazione di un metodo 'dal basso' che tenga conto delle caratteristiche peculiari di ogni area di intervento. Il punto fondamentale di tale strategia è la capacità di ascolto dei territori, capirne i problemi, superare le difficoltà storiche, a volte anche di natura conflittuale campanilistica tra comunità limitrofe le cui tensioni hanno di fatto rallentato lo sviluppo di una data area, con l'intento di ristabilire una società fondata sulla collaborazione tra cittadinanza e amministrazione, quest'ultima a volte bloccata anche da carenze di tipo economico e comunque spesso lontana dai suoi cittadini nella gestione del territorio e nella proposizione di nuovi progetti, così da ricostruire un organismo urbano che possa contrapporsi con serietà alla vita cittadina, creando una nuova quotidianità fatta di lavoro, ambienti scolastici efficienti, assistenza sanitaria adeguata e iniziative di diverso genere che coinvolgano la popolazione e siano un'attrattiva per chi vive al di fuori della comunità, incentivando il turismo e facendo della propria storia un motivo di vanto collettivo.

Il territorio calabrese è costituito in gran parte da aree interne (comuni o aggregazioni di comuni), definite dal Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione (Dps) rispetto alla loro distanza dai centri d'offerta di servizi di base individuati secondo un criterio di capacità di offerta dei servizi essenziali. Nello specifico, i poli di attrazione devono essere caratterizzati dalla presenza di:



- scuole secondarie superiori (tutti i tipi);
- almeno un ospedale sede di Dea (Dipartimento d'emergenza e accettazione);
- di una stazione ferroviaria di tipo almeno *Silver*.

Gli altri comuni delle aree interne sono classificati in base ai tempi di percorrenza:

- aree intermedie: tempi di percorrenza compresi tra 20 e 40 minuti;
- aree periferiche: tempi di percorrenza compresi tra 40 e 75 minuti;
- aree ultraperiferiche: più di 75 minuti;
- aree cinture: indicatore di accessibilità inferiore ai 20 minuti.

Rispetto a questa ripartizione del territorio, la Calabria presenta 323 comuni appartenenti all'area interna, corrispondenti all'80% dell'intero territorio regionale, superando di gran lunga la media nazionale del 52%, con una presenza preponderante di comuni periferici e ultraperiferici.

Gli obiettivi generali della strategia, strettamente collegati tra di loro, sono tre:

- tutela e messa in sicurezza del territorio (prevenendo fenomeni quali alluvioni e erosioni del suolo);
- promozione della diversità naturale e culturale;
- valorizzazione delle risorse potenziali sottoutilizzate e innescare processi di crescita.

Gli obiettivi specifici per lo sviluppo delle Aree interne sono quindi perseguiti con due distinte classi di azioni riguardanti:

- adeguamento della qualità/quantità dell'offerta di servizi essenziali;
- progetti di sviluppo locale.

Gli ambiti di intervento all'interno dei quali devono ricadere i progetti di sviluppo locale sono:

- tutela attiva del territorio/sostenibilità ambientale;
- valorizzazione del capitale naturale/culturale e del turismo;
- valorizzazione dei sistemi agro-alimentari;

- attivazione di filiere delle energie rinnovabili;

- saper fare e artigiano.

Nel ciclo 2014-2020 le aree selezionate dalla Snai, sulla base dei criteri precedentemente descritti, sono:

- area della Sila-Presila crotonese e cosentina: popolazione (2011): 28.909, numero comuni: 19, superficie area: 1.507,8 kmq;
- area del Reventino-Savuto, situata a metà tra le due province di Catanzaro e Cosenza: popolazione (2011): 22.336, numero comuni: 14, superficie area: 353,9 kmq;
- area del versante Ionico-Serre, situata a cavallo tra le province di Reggio Calabria Catanzaro e Vibo Valentia: popolazione (2011): 34.348, numero comuni: 14, superficie area: 450,4 kmq;
- area Grecanica, situata nella provincia di Reggio Calabria: popolazione (2011): 18.546, numero comuni: 11, superficie area: 434,8 kmq.

Il secondo ciclo di interventi della Snai è il segno di una continuità progettuale della strategia. La programmazione del ciclo 2021-2027 si pone come atto di potenziamento di servizi già programmati e come promozione di nuovi interventi, con l'allargamento della strategia a nuove aree di interesse.

Gli interventi saranno sostenuti dai Fondi strutturali europei del ciclo 2021-2027 e dalle risorse nazionali relative al Fondo per lo sviluppo e la coesione, destinando circa 310 milioni di euro, di cui 300.000 euro a ciascuna delle aree della precedente programmazione e 4 milioni di euro a ciascuna nuova area del ciclo 2021-2027.

Attualmente nel nostro paese sono in atto diversi interventi, suddivisi in due ambiti: servizi essenziali e sviluppo locale. I primi relativi al miglioramento della qualità dei servizi di istruzione, salute e mobilità. Mentre i secondi riguardano la tutela del territorio e della comunità, la valorizzazione delle risorse naturali e culturali,

il risparmio energetico e le energie rinnovabili. Per quanto riguarda gli interventi di servizi essenziali oggi in attuazione risultano le seguenti aree: Regione Abruzzo - Area interna Basso Sangro Trigno; Regione Campania - Area interna Alta Irpinia; Regione Emilia Romagna - Area interna appennino emiliano; Regione Liguria - Area interna Beigua Sol - Sassello; Regione Veneto - Spettabile Reggenza. Mentre per gli interventi di sviluppo locale abbiamo: Regione Basilicata - montagna Materana; Regione Marche - appennino Basso Pesarese; Strategia nazionale aree interne (Snai) - Approvazione schema Apq "Area interna - Sila - Presila crotonese e cosentina". Non risultano ancora in attuazione gli interventi per la Regione Calabria, ma sono stati approvati gli Accordi di programma quadro per le varie aree interne, come quella della Sila e Presila crotonese e cosentina, l'area grecanica, l'area del versante ionico serre e l'area del Reventino Savuto. ■

## Riferimenti

Agenzia per la coesione territoriale (2019), *Strategia nazionale aree interne* [<https://www.agenziacoesione.gov.it/strategia-nazionale-aree-interne/>].

Francini M. (a cura di) (2018), *Paesaggi culturali di Calabria, percorsi interdisciplinari*, Centro Ricerche sulle Culture dell'Abitare-Unical, Rubbettino Editore, Soveria Mannelli.

Passarelli D. (2017), "Pianificare la città contemporanea, urbanistica bene comune", in Seminario Inu, *Pianificare la città contemporanea, urbanistica bene comune*, Reggio Calabria, 24 maggio.

Ratti C., Claudel M. (2017), *La città di domani*, Edizioni Einaudi, Torino.

Regione Calabria (2018), *Strategie per le aree interne (2014-2020). Linee di indirizzo*, Deliberazione no. 215 [[https://www.regione.calabria.it/website/portalmedia/decreti/2021-02/DGR\\_2018\\_215\\_Allegato.pdf](https://www.regione.calabria.it/website/portalmedia/decreti/2021-02/DGR_2018_215_Allegato.pdf)].

Regione Calabria (2021), *Approvazione schema Apq "Area interna - Sila - Presila crotonese e cosentina"*, Deliberazione no. 270.

## Fondazione Cariplo: una strategia filantropica per contrastare il cambiamento climatico

Federico Beffa

Le concentrazioni di gas climalteranti hanno raggiunto i valori più elevati degli ultimi 800.000 anni, a causa delle emissioni da attività umane (IPCC 2021). In particolare, la concentrazione media di CO<sub>2</sub> nell'atmosfera - il gas serra presente nella concentrazione maggiore - nel 2022 è stata di 417 ppm (parti per milione), 2,1 ppm in più rispetto all'anno precedente e la più alta di sempre (C3S 2022). Il primo volume del sesto rapporto dell'*Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) è stato chiaro e non ha lasciato spazio a dubbi, dichiarando che le emissioni antropogeniche di gas a effetto serra sono responsabili del riscaldamento del pianeta. La temperatura media globale è aumentata di circa 1,1°C rispetto ai livelli preindustriali (IPCC 2021) contribuendo a causare i cambiamenti climatici. A partire dal 1950 si è rilevata una frequenza crescente dei fenomeni meteorologici estremi, tra cui alluvioni, ondate di calore e periodi di siccità. Tali eventi generano impatti non solo a livello ambientale, ma anche sociale, sanitario ed economico.

Le temperature medie globali dell'anno appena terminato collocano il 2022 al quarto posto nella classifica degli anni più caldi,<sup>1</sup> dove il 2016 rimane saldamente primo. L'anomalia ha registrato per lo scorso anno una temperatura media "pari a circa a 1,2°C in più rispetto al periodo preindustriale. Considerando che ci troviamo ancora nella fase La Niña del ciclo ENSO (El Niño-Southern Oscillation), notoriamente associata ad anomalie fresche nella temperatura media globale, questi valori sono di assoluto rilievo. Per quanto riguarda l'Italia, invece, l'anomalia registrata è stata spaventosa, raggiungendo il valore record della serie, pari a circa +1,3°C rispetto al 1991-2020, o se vogliamo +2,2°C rispetto al periodo preindustriale" (Cassardo 2023).

Il 2022 è entrato nella storia della climatologia italiana ed europea anche come un anno tra i più caratterizzati da eventi estremi in termini di deficit di precipitazioni, e in particolare in Italia si è rivelato il più "siccitoso" nella serie climatica nazionale, iniziata nel 1800 e gestita dal CNR-ISAC di Bologna, con pesanti ripercussioni sulle portate fluviali (il deflusso del Po a fine luglio 2022 ha toccato un minimo storico di circa 100 m<sup>3</sup>/s), sull'agricoltura e la produzione idroelettrica" (Cat Berro e Mercalli 2023).

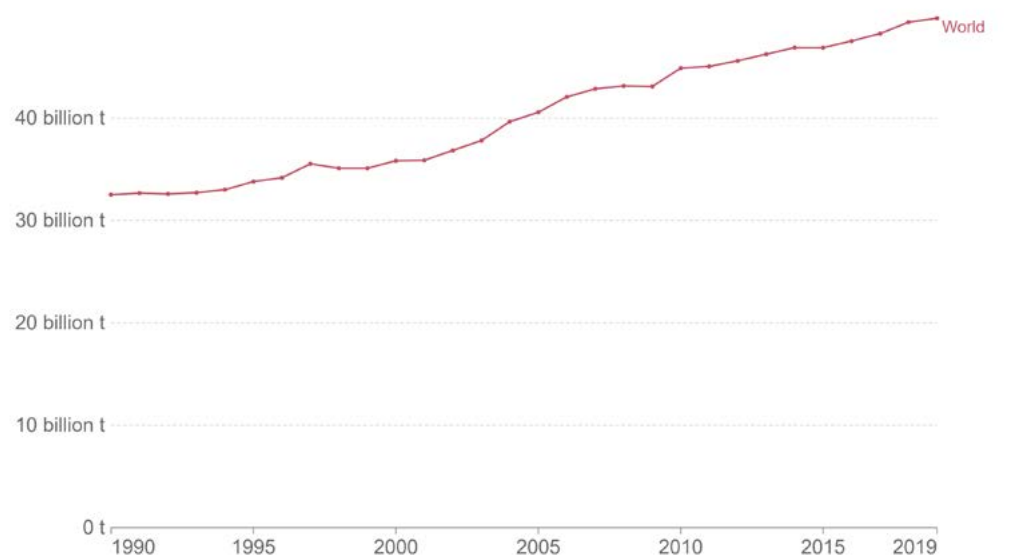
In particolare, nel primo semestre 2022 le precipitazioni sono state meno di un terzo delle piogge cumulate nello stesso periodo calcolato rispetto all'ultimo trentennio. Le

conseguenze sull'agricoltura sono state gravi e immediate, con 417 milioni di euro di danni e 9 mila imprese del settore agricolo colpite solo in Lombardia, insieme a ripercussioni su tutti gli habitat naturali (Ansa 2022).

Il Consiglio dell'Unione europea (2021), nell'ambito di tutte le iniziative riferibili al Green Deal, ha approvato la nuova Strategia dell'Ue di adattamento ai cambiamenti climatici ("Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici") con cui intende impegnarsi in un percorso di resilienza e di risposta efficace agli impatti del cambiamento climatico sul territorio, sulle persone e sull'economia europea. È proprio in virtù di questa visione che l'Ue ha stabilito che almeno il

### Total greenhouse gas emissions

Greenhouse gas emissions<sup>1</sup> are measured in carbon dioxide-equivalents (CO<sub>2</sub>eq)<sup>2</sup>. Emissions from land use change - which can be positive or negative - are taken into account.



Source: Our World in Data based on Climate Analysis Indicators Tool (CAIT). OurWorldInData.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions • CC BY

Fig. 1. Emissioni globali di gas climalteranti dal 1990 al 2019 (in t di CO<sub>2</sub> eq.) (fonte: Climate Analysis Indicators Tool-CAIT del World Resources Institute).

37% dei fondi stanziati col programma Next Generation EU (il cosiddetto Recovery plan messo in atto per fronteggiare le conseguenze economiche dovute alla pandemia di Covid-19) dovrà essere speso in azioni per il clima e analogamente almeno il 30% di tutto il budget comunitario che verrà stanziato nel quadriennio 2021-2027. La Strategia europea rimanda anche al senso e alla necessità di una cooperazione tanto a livello internazionale tra Stati membri quanto a livello locale per fronteggiare quest'importante sfida. A livello nazionale è stata varata la Strategia italiana di lungo termine sulla riduzione delle emissioni dei gas a effetto serra, redatta congiuntamente da quattro ministeri (MASE, MISE, MIT, MASAF), a testimonianza della necessità di collaborazione sopra ricordata. Inoltre, a fine 2022 il Ministero dell'Ambiente e Sicurezza Energetica ha pubblicato il nuovo Piano Nazionale di Adattamento ai Cambiamenti Climatici (PNACC), che rappresenta la versione aggiornata del documento analogo che fu presentato nel 2018.

La Regione Lombardia ha approvato con Dgr 7553/2022 il Programma regionale energia, ambiente e clima (Preac) che prevede una serie di iniziative quali la riduzione delle emissioni di gas climalteranti, l'implementazione delle energie rinnovabili oltre che una generale riduzione dei consumi di energia, per puntare a raggiungere la neutralità carbonica nel 2050.

La Regione Piemonte ha approvato con Dgr 23-4671/2022, il primo stralcio della Strategia regionale sul cambiamento climatico. La Strategia regionale, quando approvata, fornirà le linee di azione necessarie per raggiungere l'obiettivo della neutralità climatica al 2050 e predisporre adeguate misure di adattamento al cambiamento climatico. Inoltre, nell'estate 2022, per fronteggiare la situazione di emergenza idrica creatasi, molti comuni hanno approvato ordinanze per il razionamento dell'utilizzo dell'acqua per uso

umano e agricolo; per fornire acqua al settore agricolo, in alcuni casi si è deciso di captare l'acqua direttamente dai fiumi, già allo stremo. Oltre agli immediati effetti, l'assenza di precipitazioni ha determinato una grave situazione di deficit delle scorte idriche: in Lombardia le riserve accumulate durante il primo semestre 2022 negli invasi idroelettrici montani e nei grandi laghi regolati sono state inferiori del 53% rispetto alla media di riferimento (2006-2020), con cali della produzione di energia elettrica fino a oltre il 40% su base mensile nel 2022.

È per tale motivo che il Tavolo regionale lombardo per la crisi idrica diventerà permanente e avrà lo scopo di condividere con gli operatori, le associazioni di categoria e gli enti interessati le misure che dovranno essere messe in campo nel medio periodo. Anche la Regione Piemonte ha integrato con una recente delibera (Dgr 40-5262/2022) le "Linee di indirizzo regionali per la gestione dinamica degli scenari di scarsità idrica", fornendo alle province e alla Città metropolitana di Torino ulteriori linee di indirizzo.

In questa situazione caratterizzata da un quadro climatico ormai chiaramente modificato, è quindi necessario migliorare la gestione e l'utilizzo delle risorse idriche garantendone la sufficiente disponibilità senza compromettere gli equilibri ecologici e idrologici.

In questo contesto si inserisce anche Fondazione Cariplo, che da diversi anni è impegnata significativamente per sostenere gli attori del proprio territorio nel contrasto al cambiamento climatico.

Fondazione Cariplo è una delle più importanti fondazioni italiane di origine bancaria con un patrimonio di 7,3 miliardi di euro (al 31/12/2021) e rappresenta la continuazione storica della Commissione centrale di beneficenza della Cassa di risparmio delle province lombarde, istituita a Milano nel dicembre 1816. Sin dagli inizi, la Commissione ha operato al servizio dell'economia del territo-

rio e ha sostenuto la crescita sociale e culturale della comunità lombarda, conformando la propria attività ai principi di autorganizzazione e di sussidiarietà. Fondazione Cariplo è nata formalmente nel 1991, a seguito del processo di ristrutturazione del sistema bancario dettato dalla Legge "Amato-Carli" e opera in un territorio che comprende la Regione Lombardia e le Province di Novara e del Verbano-Cusio-Ossola.

La Fondazione si dedica alla filantropia attraverso le proprie risorse economiche, progettuali e professionali per incentivare e supportare la realizzazione di progetti nel campo dell'arte e cultura, dell'ambiente, del sociale e della ricerca scientifica. Ogni anno vengono sostenuti circa 1000 progetti grazie ai contributi a fondo perduto concessi agli enti pubblici e agli enti no-profit, assegnati mediante bandi, erogazioni emblematiche, territoriali, istituzionali e patrocini, per un impegno di circa 150 milioni di euro annui. Nella propria strategia filantropica la Fondazione ha indicato il contrasto al cambiamento climatico tra i suoi Obiettivi strategici, in particolare nell'Obiettivo 2 "Il cambiamento climatico, la tutela dell'ambiente e della biodiversità: affrontare le sfide ambientali come leva per lo sviluppo sostenibile e la resilienza delle comunità".

Con questa finalità, nel 2019 è stato avviato F2C – Fondazione Cariplo per il Clima, un ampio progetto che intende consolidare le iniziative che la Fondazione ha realizzato nel corso della sua lunga attività in relazione al cambiamento climatico, come ad esempio il sostegno a strumenti per l'efficientamento energetico degli edifici (progetto "Territori virtuosi"), per una maggiore resilienza delle comunità locali (Osservatorio pratiche di resilienza) e, infine, per la conservazione del capitale naturale o la promozione di un'agricoltura più sostenibile (bandi "Capitale naturale", "Coltivare valore" e "Ruralis").

Al progetto F2C fanno e faranno riferimento diverse iniziative che la Fondazione sta realizzando. In particolare, le prime due edizioni della *Call for ideas* Strategia clima 2020 e 2021 hanno consentito a sei territori di avviare un percorso per la definizione di Strategie di transizione climatica (Stc) volte a sperimentare il cambiamento necessario nelle strategie e nelle politiche a livello locale per contrastare il cambiamento climatico.

Con la *Call for ideas* Strategia clima la Fondazione sostiene alleanze territoriali locali – composte da amministrazioni pubbliche, enti gestori di aree naturalistiche e enti non profit – che realizzino processi e

### Last 9 Years Warmest on Record

Global Temperature Anomaly (°C compared to the 1951-1980 average)

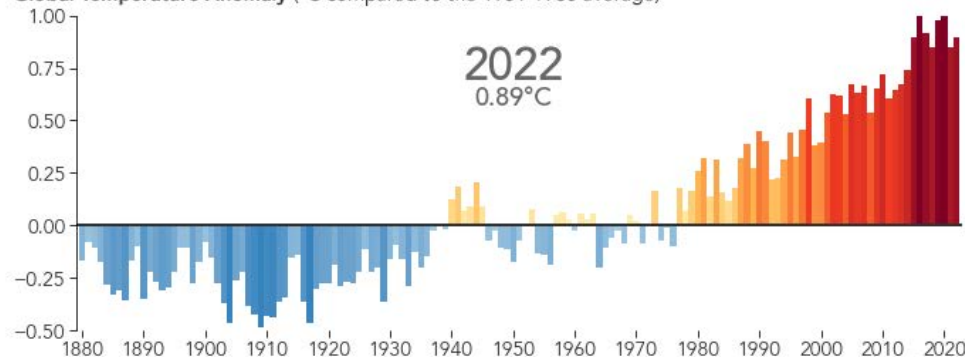


Fig. 2. Anomalie di temperature a livello globale (rispetto alla media della serie storica 1951-1980) (fonte: Earth Observatory NASA).



azioni concrete di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico irate alla diminuzione delle emissioni climalteranti e alla riduzione della vulnerabilità ai fenomeni meteorologici estremi, nonché iniziative di sensibilizzazione e diffusione di conoscenza scientifica nei confronti di istituzioni e cittadinanza sugli impatti del riscaldamento globale.

In particolare, si sta sperimentando un modello che accompagna i territori coinvolti a modificare i consolidati approcci alla pianificazione del territorio, con l'ambizione di definire una visione solida e credibile almeno al 2030, prevedendo quindi una sostenibilità delle Stc anche dopo la conclusione delle attività sostenute con il contributo della Fondazione che hanno una durata di 3-4 anni. Il processo verso la costruzione di città *carbon neutral* e più resilienti può essere perseguito solo attraverso un approccio coordinato e integrato rivolgendosi a ogni aspetto relativo alla gestione delle dinamiche delle città.

Il supporto di Fondazione Cariplo alle alleanze territoriali consiste concretamente in:

- un servizio di assistenza tecnica, fornito da consulenti selezionati dalla stessa Fondazione, per la definizione di una Strategia di transizione climatica;
- un contributo economico per la realizzazione di interventi di adattamento (ad es. forestazione urbana, depavimentazione dei suoli, *Nature-based solutions*) e mitigazione (ad es. efficientamento energetico di edifici, stimolo alla mobilità sostenibile), ma anche per la revisione degli strumenti urbanistici, per il *capacity building* dei tecnici comunali e per il coinvolgimento della cittadinanza e il monitoraggio climatico.

In particolare, le Stc in corso di implementazione prevedono la realizzazione delle seguenti azioni:

- supporto all'aggiornamento e alla revisione degli strumenti urbanistici, dei regolamenti e dei piani di settore degli enti pubblici e inserimento degli obiettivi della Stc nel Documento unico di programmazione delle amministrazioni locali;
- azioni di adattamento: interventi di depavimentazione, forestazione urbana, realizzazione di infrastrutture verdi, creazione di aree umide, riqualificazione fluviale;
- azioni di mitigazione: attività di supporto all'efficientamento energetico di edifici pubblici e privati, alla creazione di Comunità energetiche rinnovabili (Cer), realizzazione di infrastrutture per la mobilità ciclabile e sistemi di incentivazione per la mobilità sostenibile;
- accompagnamento alla richiesta di finanziamenti regionali/nazionali/comunitari per

la realizzazione delle azioni contenute nella Strategia di transizione climatica;

- attività di networking con altre città impegnate in progetti nazionali o internazionali;
- realizzazione di reti per il monitoraggio meteorologico locale (sensori, stazioni meteorologiche automatiche, etc.) e relative banche dati, funzionali allo sviluppo e monitoraggio delle azioni della Stc;
- percorsi di *capacity building* per il Responsabile della transizione climatica e per il personale degli enti pubblici coinvolti nel raggruppamento;
- comunicazione e attivazione dei cittadini.

Inoltre, ognuna delle alleanze territoriali ha nominato un Responsabile della transizione climatica (Rtc) con il compito di coordinare e monitorare l'implementazione della Strategia e delle varie iniziative. Il Rtc si pone come punto di riferimento di più assessorati, in quanto molte delle azioni presenti nella Stc – e in generale le politiche per il contrasto al cambiamento climatico – sono trasversali a diversi ambiti e richiedono la competenza e il coinvolgimento di Direzioni diverse.

I comuni coinvolti in Strategia clima hanno affidato questo incarico a propri funzionari già presenti in organico (dirigenti o altre posizioni organizzative di responsabilità). Tuttavia, la Call prevede anche la possibilità che tale ruolo possa essere ricoperto da un soggetto assunto ad hoc.

Le quattro alleanze territoriali selezionate tramite la prima edizione della Call coinvolgono complessivamente 24 diversi enti, tra amministrazioni comunali, parchi, fondazioni e associazioni del terzo settore, e sono:

- “Cli.C. Bergamo!” con capofila il Comune di Bergamo in partenariato con il Parco dei Colli di Bergamo, Legambiente Lombardia ed Ersaf;
- “Un Filo-Naturale. Una comunità che partecipa per trasformare la sfida del cambiamento climatico in opportunità” con capofila il Comune di Brescia in partenariato con Fondazione Centro

euro-mediterraneo sui cambiamenti climatici, AmbienteParco e il Parco delle Colline;

- “La Brianza Cambia Clima” con capofila il Comune di Cesano Maderno (MB) in partenariato con i Comuni di Bovisio Masciago, Meda, Varedo, Parco delle Groane e della Brughiera Briantea, Agenzia Innova21 per lo sviluppo sostenibile, Fondazione Lombardia per l'ambiente e l'Associazione di volontari della Protezione civile di Cesano Maderno (primo caso in Italia di applicazione della metodologia a livello intercomunale, Litt *et al.* 2022);

- “ACE3T-CLIMA-Acqua, Calore ed Energia: 3 pilastri per la Transizione CLimatica del MAntovano” con capofila il Comune di Mantova in partenariato con i Comuni di Curtatone, Marmirolo, Porto Mantovano, San Giorgio Bigarello, Parco del Mincio, Unione Colli Mantovani e Alkemica Cooperativa Sociale.

Il budget complessivo delle quattro Stc è di circa i 22 M€ per, di cui 4,8 M€ da parte di Fondazione Cariplo, 4 M€ da parte di Regione Lombardia<sup>2</sup> e 13 M€ da parte dei territori.

Le due alleanze territoriali selezionate tramite la seconda edizione della Call coinvolgono complessivamente 9 diversi enti, tra amministrazioni comunali, parchi, fondazioni e associazioni del terzo settore, e sono:

- “AgriCiclo2030” con capofila il Comune di Lentate sul Seveso in partenariato con il Comune di Barlassina, Parco regionale delle Groane e della Brughiera Briantea, Agenzia Innova21;
- “Bosco Clima. Contrastare l'effetto domino dei cambiamenti climatici” con capofila la Comunità Montana Valli del Verbano in partenariato con Parco regionale Campo dei Fiori; Centro per un appropriato sviluppo tecnologico (Cast); Lega italiana protezione uccelli Odv; Centro geofisico prealpino - Società astronomica G.V. Schiaparelli; Università degli Studi dell'Insubria.

A dicembre 2022 “AgriCiclo 2030” ha concluso l'iter di approvazione da parte degli enti pubblici partner e ha ottenuto un contributo dalla

ALLEANZE TERRITORIALI	BERGAMO	BRESCIA	BRIANZA OVEST	MANTOVA	TOTALE
Cofinanziamento del territorio	€ 6.122.849	€ 2.862.000	€ 2.324.000	€ 1.894.486	€ 13.203.335
Cofinanziamento di Regione Lombardia	€ 1.100.000	€ 1.400.000	€ 440.000	€ 1.049.250	€ 3.989.250
Cofinanziamento di Fondazione Cariplo	€ 1.300.000	€ 1.850.000	€ 1.020.000	€ 637.000	€ 4.807.000
Budget complessivo	€ 8.522.849	€ 6.112.000	€ 3.784.000	€ 3.580.736	€ 21.999.585

Tab. 1. Alleanze territoriali, budget dei cofinanziamenti (fonte: elaborazione dell'autore).

Fondazione pari a 1.540.000 €, con un costo complessivo di progetto pari a 3.586.461,83 €. Si prevede che “Bosco Clima” concluda il medesimo iter entro febbraio 2023.

Le Stc in corso di implementazione sono liberamente consultabili sul sito di Fondazione Cariplo nella sezione dedicata al progetto F2C<sup>3</sup>. Il 23 dicembre 2022 la Fondazione ha lanciato la terza edizione della *Call for ideas* Strategia clima, che ha un budget di 3,2 M€ e scadenza 16 maggio 2023. Il testo del bando, la documentazione a supporto e il ciclo di webinar formativi aperti a tutti e utili per chi intende aderire alla Call sono scaricabili a questa pagina <https://www.fondazione-cariplo.it/it/bandi/Bandi.html>. ■

#### Note

1 Dati NOAA/NCEP: [https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis\\_monitoring/lanina/enso\\_evolution-status-fcsts-web.pdf](https://www.cpc.ncep.noaa.gov/products/analysis_monitoring/lanina/enso_evolution-status-fcsts-web.pdf).

2 Nell'ambito dell'Accordo quadro per la realizzazione di attività congiunte in campo ambientale sottoscritto tra Regione Lombardia e Fondazione Cariplo a gennaio 2021.

3 <https://www.fondazione-cariplo.it/it/progetti/ambiente/f2c-fondazione-cariplo-per-il-clima.html>.

#### Riferimenti

Ansa (2022), *Siccità: in Lombardia danni per 417 milioni a 9mila imprese*, 3 ottobre [[https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2022/10/03/siccita-in-lombardia-danni-per-417-milioni-a-9mila-imprese\\_52dd5a92-01e7-43e7-82bf-55f022af90d6.html](https://www.ansa.it/sito/notizie/cronaca/2022/10/03/siccita-in-lombardia-danni-per-417-milioni-a-9mila-imprese_52dd5a92-01e7-43e7-82bf-55f022af90d6.html)].

C35-Copernicus Climate Change Service (2022), *2022 Global Climate Highlights* [<https://climate.copernicus.eu/global-climate-highlights-2022>].

Cassardo C. (2023), “Il 2022: anno di caldo record in Italia, e il quarto - sesto più caldo nel mondo”, *Climalteranti.it*, 6 gennaio [<https://www.climalteranti.it/2023/01/06/il-2022-anno-di-caldo-record-in-italia-e-il-quarto-sesto-piu-caldo-nel-mondo/>].

Cat Berro D., Mercalli L. (2023), “2022: L'anno più caldo e secco in oltre due secoli in Italia, il secondo più caldo in Europa”, *Nimbus*, 12 gennaio [<http://www.nimbus.it/clima/2023/230112Clima2022.htm>].

Consiglio dell'Ue (2021), *Il Consiglio approva la nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, Comunicato stampa, 10 giugno [<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2021/06/10/council-endorses-new-eu-strategy-on-adaptation-to-climate-change/#:~:text=L'UE%20ha%20fissato%20un,la%20ripresa%20e%20la%20resilienza>].

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2021), *Climate Change 2021: The Physical Science Basis*, Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, edited by Masson-Delmotte V., Zhai P., Pirani A., Connors S.L., Péan C., et al., Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom and New York.

Litt G., Ferraioli E., Magni F., Lucertini G., Musco F. (2022), “Inter-Municipal Methodology for Climate Transition Strategies: The First Case in Italy”, *Sustainability*, vol. 14(5), 2529.

## Rischio abusivismo edilizio. Un modello per riflettere sul fenomeno

Federica Cicalese, Isidoro Fasolino

### Il fenomeno

L'abusivismo edilizio è una piaga per l'Italia. Non c'è mai stata un'adeguata riflessione sui danni civili, sociali e ambientali derivanti dalle trasformazioni illegali del territorio. Secondo il Cresme, tra costruzioni ex novo e ampliamenti significativi, produce più di 20mila case ogni anno. È un fenomeno devastante e costantemente alimentato dai condoni e dai mancati abbattimenti e, quindi, favorito da una sostanziale impunità. Occorre approfondire la conoscenza del territorio e delle sue dinamiche introducendo l'elemento *rischio* in tutte le politiche di gestione del territorio, a partire dalla pianificazione urbanistica (Zanfi et al. 2021). L'abusivismo perpetrato su suoli non idonei alla edificazione conduce all'innescò di gravi inefficienze, oltre a essere spesso fonte di grave pericolo.

Il Rapporto ecomafia 2021 di Legambiente conferma che l'abusivismo edilizio è maggiore nelle regioni a tradizionale presenza mafiosa. Dai dati del rapporto si evince che il 32% dei reati ambientali in Italia nel 2020 ha riguardato il *ciclo del cemento* che va dallo sfruttamento delle cave all'abusivismo abitativo fino alle grandi speculazioni immobiliari ed è spesso nelle mani della criminalità organizzata. Guardando il rapporto tra ordinanze di demolizione emesse ed esecuzioni: il dato nazionale del 32,9% è trainato dall'attività degli enti locali delle regioni del Centro Nord. In fondo alla classifica, Puglia, Calabria, Campania, Sicilia e Lazio. Si tratta di un dato perfettamente allineato a quello elaborato sui numeri delle forze dell'ordine nel Rapporto Ecomafia 2020, che indica proprio nelle regioni del Sud e nel Lazio quelle con il più alto numero di reati legati al ciclo del cemento (Legambiente 2021).

L'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti urbanistici e il controllo sugli enti locali dei gruppi mafiosi, costituiscono senza dubbio una relazione tra abusivismo e criminalità organizzata. Strumenti urbanistici obsoleti possono permettere ampissime discrezionalità sulle scelte urbanistiche. È quindi possibile

sostenere che in aree specifiche e circoscritte, in presenza di piani vetusti, non aggiornati e sostanzialmente inefficaci, una parte consistente della risposta alla domanda edilizia avvenga mediante varie forme di illegalità.<sup>1</sup>

Il tema delle trasformazioni illegali produce ogni giorno un gigantesco spreco di risorse in termini, oltre che di vite umane, per la violazione dei vincoli di sicurezza e tutela e la scarsa qualità costruttiva degli edifici, di beni comuni (suolo, paesaggio, ambiente) e inefficienze (carichi procedurali e gestionali sulle strutture amministrative, mancati incassi di oblazioni e oneri di urbanizzazione). Considerando poi, l'assenza di una legge quadro nazionale di governo del territorio capace di contrastare il fenomeno alla nascita, ci si chiede, come si potrebbe provare ad affrontare il tema in maniera complessiva e sistematica mediante un approccio ingegneristico. È necessario innanzitutto provare a considerare una rappresentazione meno aggregata dei territori dell'abusivismo per avere un quadro in cui le differenze evincibili dalle analisi contribuiscano a rendere mirate le auspicabili operazioni di contrasto al fenomeno. L'obiettivo della presente riflessione è la formulazione di un modello di supporto alle decisioni pubbliche in materia di prevenzione dell'abusivismo edilizio. L'obiettivo perseguito è, da un lato, di ritornare a riflettere sui temi relativi a tale fenomeno e, dall'altro, provare a delineare uno strumento per suggerire politiche di contrasto.

### Abusivismo come rischio. Il modello a matrice

Gli interventi di abusivismo edilizio sul territorio possono produrre trasformazioni tali da determinare, in alcuni casi, fenomeni di degrado e di dissesto. Ciò ha fatto nascere l'esigenza di approfondire i meccanismi di causa-effetto del fenomeno tentando di identificare le aree maggiormente inclini ad esso. Con riferimento all'impatto che può avere sui valori e le fragilità del territorio, si assume che l'abusivismo edilizio e urbani-

stico sia un rischio per il territorio stesso. Come è noto, rischio e incertezza hanno un campo semantico che si sovrappone, e sono spesso utilizzati come sinonimi. Il rischio è un'incertezza quantificata e quindi una misura dell'incertezza, che riflette, invece, una completa mancanza di conoscenza a suo riguardo. Il processo di analisi dei rischi può essere svolto in diversi modi in base allo scopo dell'analisi, alla disponibilità di dati e il modo in cui vengono gestite le incertezze. Sulla base di questi aspetti e secondo il tipo di analisi effettuato, è possibile selezionare il modo più idoneo di rappresentare i risultati per il caso esaminato.

L'approccio semiquantitativo basato sulla metodologia degli indicatori compositi utilizza matrici di rischio e mappe di rischio per rappresentare i risultati dell'analisi (EC 2010; Poljansek 2019).<sup>2</sup>

Le matrici di rischio sono strumenti estremamente efficaci nella definizione dell'accettabilità di un rischio e consentono anche il confronto tra rischi legati a diversi pericoli la cui la probabilità è specifica. Si tratta di tabelle bidimensionali che corrispondono a: probabilità dell'evento (H) e impatto (D). La classificazione dei livelli di impatto e di probabilità dell'evento in classi introduce intervalli di valori stimati per compensare le incertezze dell'analisi (Poljansek 2021).<sup>3</sup>

La metodologia consiste nell'elaborazione di una matrice del rischio abusivismo (Mra).

Punto di partenza per addivenire a tale risultato è stato considerare l'equazione generale del rischio, con annesse definizioni, fornite dalla letteratura, particolarizzate al caso specifico. Secondo una terminologia riconosciuta (Varnes and IAEG 1984; UN 2002) l'equazione generale del rischio si può esprimere come prodotto tra P, V, ed E. Applicando tale equazione al tema dell'abusivismo ne consegue che i citati fattori assumono un nuovo specifico significato:

P = Pericolosità: probabilità che il fenomeno dell'abusivismo si verifichi in una data area;  
V = Vulnerabilità: l'inverso della capacità di un territorio di contrastare il fenomeno dell'abusivismo;

E = Esposizione: il valore del territorio compromesso dall'abuso.

Per sviluppare il modello a matrice, a ciascuno dei tre fattori dell'equazione del rischio sono stati associati degli indicatori, suddivisi in 4 classi, così da ottenere 4 livelli di Pericolosità (P1, P2, P3, P4), di Vulnerabilità (V1, V2, V3, V4) e di Esposizione (E1, E2, E3, E4), crescenti da 1 a 4. A ciascun indicatore viene pertanto assegnato un punteggio

a seconda della classe di appartenenza:

- alla classe 1 (trascurabile) è assegnato un punteggio pari a 1;
- alla classe 2 (media) è assegnato un punteggio pari a 2;
- alla classe 3 (elevata) è assegnato un punteggio pari a 3;
- alla classe 4 (molto elevata) è assegnato un punteggio pari a 4.

Ai fattori pericolosità vulnerabilità ed esposizione sono rispettivamente associati un numero di 6, 3 e 4 indicatori. Il punteggio massimo ottenibile per ciascun fattore è, pertanto, di 24 per la pericolosità, 12 per la vulnerabilità e 16 per l'esposizione, mentre il punteggio minimo totale ottenibile è rispettivamente 6, 3 e 4.

Il calcolo del rischio avviene utilizzando la seguente espressione:

$$R_{abus} = \sum_{i=1}^{n=6} w_{1i} \cdot P_i + \sum_{j=1}^{m=3} w_{2j} \cdot V_j + \sum_{k=1}^{l=4} w_{3k} \cdot E_k =$$

dove:

P<sub>i</sub> = indicatore di pericolosità i;

V<sub>j</sub> = indicatore di vulnerabilità j;

E<sub>k</sub> = indicatore di esposizione k;

n = numero di indicatori di pericolosità;

m = numero di indicatori di vulnerabilità;

k = numero di indicatori di esposizione;

W<sub>1i</sub> = peso associato al singolo indicatore;

W<sub>2j</sub> = peso associato al singolo indicatore;

W<sub>3k</sub> = peso associato agli indicatori di esposizione.

L'introduzione dei pesi comporta che i singoli indicatori possono avere un differente impatto nel calcolo del rischio. Il peso viene generalmente attribuito effettuando considerazioni di natura, oltre che tecnica, politica (amministratori, decisori) e sociale (comunità insediata, associazioni, etc.).

In sede di prima applicazione del modello, tuttavia, sono stati assegnati pesi unitari a tutti gli indicatori per neutralizzarne l'effetto, lasciando a future prospettive di sviluppo un approfondimento sulla loro determinazione. La Mra (Fig. 1) consente la classificazione del rischio in 4 classi, crescenti da R1 a R4. Tale Mra consente di ottenere, per il singolo comune, la classe di rischio in cui esso ricade.

Dopo la considerazione riguardante l'esito complessivo dell'applicazione del modello, si può valutare quale tra i tre fattori contribuisca maggiormente all'aumento del rischio. Scendendo più nel dettaglio, ci si può, poi, anche rendere conto di quali siano gli indicatori più critici potendo così effettuare riflessioni in merito alle possibili specifiche azioni da mettere in campo.

### Fattori di rischio

Gli indicatori considerati per la *pericolosità* fanno riferimento ad alcune circostanze che si presume possano favorire il fenomeno dell'abusivismo su un territorio comunale, a partire dalle tendenze in atto rilevate statisticamente, alle condizioni legate al contesto geografico, socio-economico, demografico e di affollamento abitativo.

Per il calcolo della pericolosità, la metodologia che si propone è basata sull'analisi di 6 indicatori:

- p1 - Abusivismo edilizio
- p2 - Geografia
- p3 - Povertà
- p4 - Criminalità
- p5 - Affollamento abitativo
- p6 - Tensione demografica

Gli indicatori considerati per la *vulnerabilità*, scaturiscono da una riflessione secondo la quale la legislazione farraginoso e permissiva, in cui la netta separazione tra competenze in materia urbanistica e ambientale e

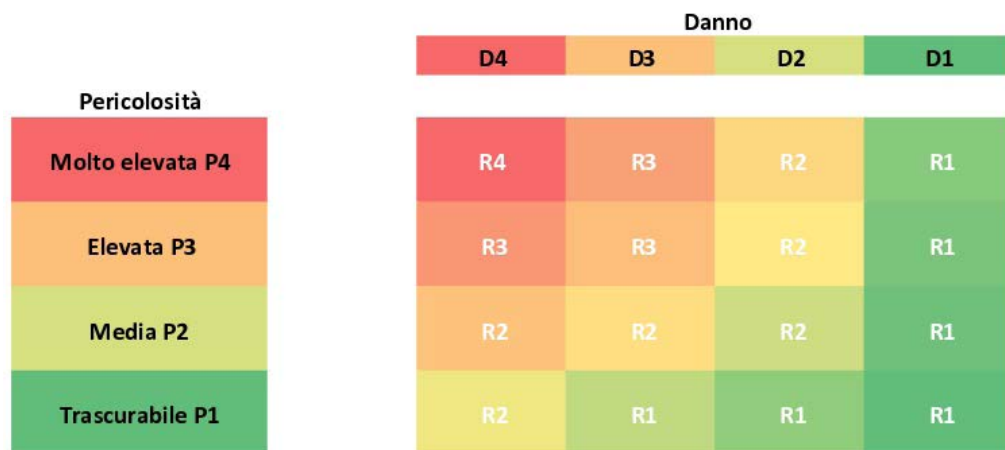


Fig. 1. Matrice del rischio abusivismo (fonte: elaborazione degli autori).



tra pianificazione paesistica e territoriale, determina frammentarietà dell'attività di pianificazione (RdT 2019). Diffusa arretratezza degli strumenti urbanistici, inefficienza amministrativa, carenza di risorse, omissione dei controlli, percezione di impunità, contribuiscono, inoltre, ad orientare una consistente quota di attività edilizia verso la realizzazione di immobili abusivi.

Per il calcolo della vulnerabilità, la metodologia che si propone è basata sull'analisi di 3 indicatori:

v1 - Vetustà normativa

v2 - Vetustà del piano

v3 - Pianificazione sovraordinata

Il fattore *esposizione* si può meglio definire come 'il valore del territorio esposto'. Esso prende in considerazione indicatori in grado di misurare la valenza di un territorio secondo tre aspetti: paesaggistico, naturalistico e culturale (Snpa 2021). Si tiene conto, inoltre, della fragilità del territorio in considerazione di fenomeni estesi e ciclici quali frane e alluvioni.

Per il calcolo dell'esposizione, la metodologia che si propone è basata sull'analisi di 4 indicatori:

e1 - Paesaggio

e2 - Natura

e3 - Heritage site

e4 - Fragilità territoriale

### Applicazione e risultati

Il modello è stato applicato a diversi comuni, ricadenti in province e regioni differenti, che dal punto di vista urbanistico, socioeconomico e geografico rappresentano realtà molto diverse fra loro, almeno nel senso di che cosa ci si può aspettare come risultato dalla sua applicazione. Per testarne preliminarmente la bontà, sono stati considerati i seguenti comuni: Pontecagnano Faiano e Camerota in Campania, Agrigento e Cefalù in Sicilia, Siena in Toscana, Campo Calabro in Calabria e Udine in Friuli-Venezia Giulia.

Si contrappongono delle realtà del Mezzogiorno e delle Isole in cui si registrano i più alti tassi di abusivismo, con realtà come quella della Toscana regione che ha visto ben quattro leggi urbanistiche quadro negli ultimi 25 anni e che vanta varie generazioni di piani a tutte le scale di pianificazione.

Il modello restituisce, per ogni comune, un punteggio totale per ogni fattore e per l'indicatore di rischio (Rabus). È possibile anche visualizzare il valore numerico del rischio, calcolato per ciascun comune.

Dei sette comuni indagati, Cefalù ricade nella

classe di rischio elevata R3 Camerota nella classe di rischio media R2 e i restanti cinque comuni nella classe di rischio trascurabile R1. Nella matrice, incrociando i valori di Pericolosità e Danno, otteniamo visivamente la classe di rischio per ciascun comune.

### Valutazioni di sintesi

È evidente come le politiche nazionali di contrasto all'abusivismo in Italia siano state parziali, carenti, inefficaci e controverse. Gli orientamenti attuali non mostrano sostanziali cambiamenti di rotta.

Le azioni sono limitate a provvedimenti emergenziali, mai inquadrati in una visione più ampia di territorio né basati su strategie di pianificazione di lungo periodo. Si tratta di un problema culturale, di volontà politica, di limiti di un'amministrazione pubblica inefficace e inefficiente e, solo in parte, di carenza di risorse (Fasolino 2011).

Il modello Mra presentato, mediante un approccio ingegneristico al problema su base semiquantitativa, assume la finalità di potenziale strumento di prevenzione del fenomeno indagato. Esso, nella sua formulazione generale e schematica, ha il pregio di essere originale in un contesto in cui si registra l'assenza di modelli simili, sia nella letteratura tecnico-scientifica che nella pratica di governo del territorio. Il modello si configura, quindi, come un possibile supporto ad una riflessione circa le possibili politiche di uso del suolo e di controllo delle trasformazioni urbanistiche ed edilizie. Alcune prospettive di sviluppo del modello risiedono nella possibilità, da un lato, di incrementare ed affinare gli indicatori che informano i tre fattori di rischio, dall'altro, di approfondire la modalità di computazione e di assegnazione dei pesi da associare a ciascun indicatore o a ciascun fattore, oltre, infine alla necessità di una calibrazione del modello su un maggior numero di casi relativi a contesti differenti.

Ulteriore affinamento del modello potrebbe consistere nel passaggio alla scala di dettaglio all'interno del singolo territorio comunale, per valutare il rischio di abusivismo rappresentato in maniera più articolata e specifica. Si potrebbero, per esempio, considerare le particolari previsioni del piano, la disponibilità e distribuzione di alloggi liberi e di edilizia residenziale sociale o pubblica, le soglie fisiche alla trasformazione, il ruolo svolto da nodi e assi di accessibilità e dalla presenza e ramificazione delle reti di urbanizzazione primaria. Il modello assumerebbe, in tal modo, il ruolo di strumento utile ad informare i contenuti stessi con nuovi piani urbanistici comunali. ■

### Note

1 La soluzione sarebbe semplice ma irrealizzabile. Sganciare l'istituto del permesso di costruire e il controllo delle trasformazioni edilizie e urbanistiche dallo scambio 'favore contro consenso', disconnettendo la politica dalla vicinanza al territorio, mediante un apposito istituto neutrale. Un principio esattamente opposto a quello di autonomia dei comuni in materia di pianificazione urbanistica.

2 In accordo con le raccomandazioni della Commissione europea, è possibile effettuare il seguente tipo di analisi: qualitative; semiquantitativo; semi-quantitativo basato sulla metodologia degli indicatori compositi; deterministico quantitativo; probabilistico quantitativo.

3 La matrice di rischio può essere impostata simmetricamente o ponderata per differenziare l'importanza data ai due fattori.

### Riferimenti

EC - European Commission (2010), *Commission Staff Working Paper Risk Assessment and Mapping Guidelines for Disaster Management*, 21/12/2010, SEC (2010) 1626 final, European Commission, Brussels [https://ec.europa.eu/echo/files/about/COMM\_PDF\_SEC\_2010\_1626\_F\_staff\_working\_document\_en.pdf].

Fasolino I. (2011), "Urbanistica e politica. Radici e ragioni storiche di un fallimento culturale", in F.D. Moccia (a cura di), *Urbanistica e politica*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli.

Legambiente (2021), *Abbatti l'abuso. I numeri delle mancate demolizioni nei comuni italiani*, Rapporto a cura dell'Osservatorio nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente, Roma.

UN - United Nation, Inter-Agency Secretariat, ISDR - International Strategy for Disaster Reduction (2002), *Living with Risk - A global review of disaster reduction initiatives (Preliminary version)*, United Nations Publications, Geneva (Switzerland).

Poljansek K., Casajus Valles A., Marin Ferrer M., De Jager A., Dottori F. et al. (2019), *Recommendations for National Risk Assessment for Disaster Risk Management in EU*, EUR 29557 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://doi.org/10.2760/084707

Poljansek K., Casajus Valles A., Marin Ferrer M., Artes Vivancos T., Boca R. et al. (2021), *Recommendations for National Risk Assessment for Disaster Risk Management in EU: Where Science and Policy Meet*, Version 1, EUR 30596 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg. https://doi.org/10.2760/80545

Properzi P., Ombuen S. (2019) (a cura di), *Rapporto dal Territorio 2019*, INU Edizioni, Roma.

SNPA - Sistema Nazionale per la Protezione dell'Ambiente (2021), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e Servizi Ecosistemici*, Edizione 2021, Report SNPA n. 22/2021.

Varnes D.J., IAE Commission on Landslides (1984), *Landslide Hazard Zonation. A review of principles and practice*, UNESCO Press, Paris.

Zanfi F., Formato E., Curci F. (a cura di) (2017), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli editore, Roma.

## Verso la transizione digitale negli strumenti di protezione civile. Considerazioni e stato dell'arte dall'esperienza di Exe Sisma dello Stretto 2022

Allegra Eusebio

### Introduzione: la transizione digitale come motore per l'integrazione degli strumenti di pianificazione

La fragilità del territorio italiano nei confronti dei rischi naturali, condannata ad aumentare esponenzialmente a causa dell'aggravarsi della situazione indotta dai cambiamenti climatici, obbliga gli attori che si occupano di governo ordinario del territorio a confrontarsi con strumenti, attori e pratiche di gestione dell'emergenza e di mitigazione del rischio. A livello italiano, però, il rapporto tra strumenti di pianificazione ordinaria e strumenti di pianificazione di protezione civile, la così detta "pianificazione d'emergenza", continua ad essere problematico e sostanzialmente irrisolto, nonostante l'urgenza di soluzione tale rapporto sia unanimemente riconosciuta, tanto a livello nazionale come internazionale (Bignami e Menduni 2020).

La pianificazione soffre infatti di una eccessiva frammentazione di strumenti e politiche, che andrebbero ripensati in un'ottica maggiormente integrata. Una delle possibilità di riorganizzazione di tale molteplicità può essere offerta dalla riconsiderazione in maniera integrata del territorio oggetto di tali politiche, attraverso la creazione di basi e strumenti di conoscenza territoriale comuni e coerenti tra enti. La creazione di sistemi informativi e basi conoscitive condivise infatti faciliterebbe il lavoro di coordinamento ed interazione tra i vari attori inclusi nei processi pianificatori (Menoni 2020).

Un supporto allo sviluppo di basi di conoscenza condivise può essere offerto dal processo di transizione digitale degli strumenti di pianificazione. L'innovazione tecnologica per ciò che riguarda acquisizione, analisi ed utilizzo di dati ha infatti ampliato incredibilmente la quantità e qualità di informazione spaziale a nostra disposizione, aprendo la strada per la creazione di modelli e luoghi virtuali dove eseguire simulazioni di eventi, valutare gli effetti di politiche e facilitare

l'interazione tra attori. Le possibilità di spazializzazione delle informazioni offerte dalla cartografia tradizionale sono esponenzialmente potenziate (Laurini 2017).

Il passaggio dalla concettualizzazione teorica all'implementazione pratica della transizione digitale non è però così immediato e necessita di un lungo lavoro di acquisizione e digitalizzazione dei dati, definizione di standard, scrittura di protocolli di comunicazione e costruzione dell'infrastruttura di supporto (Migliorini *et al.* 2019). In un'epoca in cui sembra ci sia disponibilità infinita di dati, spesso ci si rende conto della mancanza di organizzazione di questi in maniera efficiente, dal punto di vista della scala, della forma del dato o delle politiche che lo regolano (Faiella *et al.* 2022).

Tenendo in considerazione quanto introdotto, il lavoro esposto nel presente contributo tratta il tema del processo di transizione tecnologica applicato all'ambito della protezione civile, attraverso una ricerca di tipo empirico avviata a seguito della partecipazione all'Exe Sisma dello Stretto, un'esercitazione nazionale di protezione civile in cui, tra le varie attività in programma, sono state testate nuove funzionalità del Sistema informativo territoriale della protezione civile e nuovi flussi e processi di alimentazione dei dati. Partendo da questo, ed alla luce delle novità introdotte dalla recente direttiva "Indirizzi di predisposizione dei piani di Protezione civile", che punta all'introduzione del piano digitale, il testo si pone l'obiettivo di avviare una riflessione sul significato più profondo di tale transizione tecnologica, indagando le modalità in cui essa è concepita e valutando lo stato di implementazione.

Nei seguenti paragrafi verrà discussa brevemente la nuova direttiva, focalizzando l'attenzione sul concetto di piano digitale. Successivamente verrà descritta l'esperienza dell'Exe Sisma dello Stretto, raccontando le innovazioni apportate in campo tecnologico

e procedurale e riportando le esperienze di professionalità ed operatori che, in diversi ruoli, hanno preso parte all'evento. Infine, gli ultimi paragrafi saranno dedicati alla discussione delle osservazioni condotte, interrogandosi sulla possibilità e sulle modalità attraverso le quali la transizione tecnologica possa diventare foriera di integrazione tra pianificazione ordinaria e pianificazione di protezione civile.

### La digitalizzazione delle informazioni sulla pianificazione di protezione civile e l'introduzione del concetto di piano digitale

Il Servizio nazionale di protezione civile è disciplinato dal Codice della protezione civile (Decreto legislativo 1/2018), che nasce con l'obiettivo di semplificare la moltitudine di disposizioni di protezione civile esistenti, racchiudendole in un unico testo.<sup>1</sup> Con l'emanazione di tale decreto, ruoli e competenze nell'ambito della funzione pubblica di protezione civile giungono a maturazione. Tra le questioni più rilevanti affrontate dal nuovo Codice vi è la centralità della pianificazione comunale, che punta ad un superamento della concezione 'compilativa' di piano, per sostituirla con una visione strategica, politica e partecipata (Bignami e Menduni 2021). A tal proposito, il nuovo codice rimanda alla Direttiva del 30 aprile 2021 "Indirizzi per la predisposizione dei piani di protezione civile", pensata per dare indicazioni standardizzate a livello nazionale su modalità di organizzazione e svolgimento delle attività di pianificazione e del relativo monitoraggio, aggiornamento e valutazione. L'obiettivo è garantire l'integrazione tra i sistemi di protezione civile a livello nazionale, standardizzando composizione e contenuto dei piani.

Nell'allegato tecnico alla Direttiva compare per la prima volta il concetto di piano digitale.<sup>2</sup> Il 'nuovo' piano di protezione civile è infatti pensato come strumento nativamente digitale, costruito con standard in grado di garantire uniformità e confrontabilità dei dati a livello nazionale, così da facilitare l'accesso, la gestione e la consultazione a tutti i soggetti che compongono il servizio. Obiettivo ultimo è l'implementazione di una piattaforma informatica integrata a livello nazionale, definita "Catalogo nazionale dei piani di protezione civile", capace di dialogare con i sistemi regionali e creare così un luogo virtuale di confronto e interazione tra le varie componenti del piano, da quelle pianificatorie a quelle procedurali. Il Catalogo

conterrà la totalità dei piani di protezione civile ai vari livelli: comunale, di ambito territoriale, provinciale e regionale. Ciò faciliterà la condivisione e lo scambio di informazioni, garantendo la coerenza tra strumenti alle diverse scale.

I primi passi nella direzione della raccolta di informazioni digitalizzate erano già stati avviati a partire dal 2014 con la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri "Programma nazionale di soccorso per il rischio sismico". Nel testo infatti si fa riferimento alla possibilità da parte del Dipartimento della protezione civile di richiedere dati "georiferiti e compatibili con le più comuni piattaforme GIS; gli stessi dovranno essere, inoltre, corredati dai relativi metadati, che ne descrivano le proprietà e le caratteristiche, redatti in maniera conforme agli standard previsti [...], in modo da essere organizzati nell'ambito del Sistema informativo territoriale (Sit) del Dipartimento della protezione civile".<sup>3</sup> L'evoluzione rispetto a questa Direttiva e alle successive, che ripropongono il tema all'incirca negli stessi termini, riguarda lo sforzo di scrittura di standard e sistematizzazione dell'informazione in relazione al Catalogo Piani, che permetterà alle Regioni e agli enti locali di avere un documento descrittivo sintetico che indichi nello specifico come organizzare i dati in maniera coerente a livello nazionale.

Ad oggi, il livello di digitalizzazione delle informazioni relative alla pianificazione di protezione civile varia da regione a regione, mentre è ancora in fase di definizione l'infrastruttura nazionale in grado di mosaicare tali dati e renderli interoperabili con gli altri sistemi.

### Analisi di un caso studio: l'interoperabilità tra sistemi nell'Exe Sisma dello Stretto 2022

Il nuovo Codice della protezione civile e la successiva Direttiva hanno dimostrato il raggiungimento di una maturità normativa e di visione, anche coerente con quanto definito da documenti internazionali come il *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030* (Bignami e Menduni 2021; UNISDR 2015). Tenuto conto di questo, risulta interessante analizzare lo stato dell'arte associato alle questioni trattate dalle norme, in particolare per ciò che riguarda la digitalizzazione dell'informazione.

A tal proposito, appare utile l'occasione dell'Exe Sisma dello Stretto 2022. Le esercitazioni di protezione civile infatti rappresentano le occasioni migliori, in tempo di pace, per testare il funzionamento della 'macchina' in fase di gestione dell'emergenza e per avviare un processo di verifica e revisione degli strumenti pianificatori ai vari livelli territoriali. All'interno dell'attività esercitativa rientrano non esclusivamente le attività inerenti al momento di simulazione dell'evento calamitoso, quanto piuttosto tutte le attività di preparazione, programmazione e valutazione pre e post evento. Riconoscendo quindi il ruolo centrale giocato dalle esercitazioni, l'Exe Sisma dello Stretto 2022 è stata analizzata come caso studio attraverso una metodologia di ricerca empirica, indagando modalità e procedure di implementazione dell'innovazione tecnologica in ambito di *emergency management* e pianificazione.

L'Exe Sisma dello Stretto 2022 è un'esercitazione nazionale di protezione civile che si è svolta il 4-6 novembre 2022 ed ha coinvolto

37 comuni della Provincia di Reggio Calabria e 19 comuni della Provincia di Messina. L'esercitazione è stata progettata sulla base di un evento storico di riferimento, il terremoto che nel 1975 ha colpito l'area dello stretto di Messina, ma la magnitudo dell'evento è stata aumentata così da permettere la simulazione dell'innesto di fenomeni secondari quali frane, liquefazioni e eventi di maremoto.<sup>4</sup> Gli obiettivi generali dell'esercitazione sono diversi, ma quelli di maggior interesse per il lavoro qui esposto riguardano il test di nuove funzionalità e flussi di comunicazioni associati all'utilizzo del sistema informativo territoriale della protezione civile.

Dal punto di vista dell'utilizzo di strumenti digitali a supporto delle procedure, un ruolo importante è giocato dal Catalogo mappe interattive del Dipartimento della Protezione Civile, che rappresenta una delle componenti del sistema informativo territoriale (Sitdpc) dove convogliano tutte le informazioni spazializzate utilizzate a vario titolo dal dipartimento. Esso ha permesso di far lavorare in maniera integrata tutte le funzioni di supporto, consentendo l'aggiornamento in tempo reale di una mappa comprensiva delle informazioni preparatorie all'esercitazione, quelle elaborate in sede di Dicomac<sup>5</sup> e quelle raccolte dalle squadre sul campo (Fig. 2). Nello specifico il sistema permette un'integrazione verticale di informazioni spaziali elaborate dai diversi centri di competenza (in particolare Ingv - Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia e Ispra - Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) con le informazioni in possesso del dipartimento, alcune riguardanti il monitoraggio degli eventi, anche in tempo reale, mentre altre relative alle stime di danno, agli scenari di riferimento o alla pianificazione. Oltre ai dati già integrati nel sistema, di norma vengono anche utilizzate immagini telerilevate provenienti sia dall'attivazione del servizio Copernicus, che fornisce una serie di elaborazioni a valle dell'acquisizione di immagini satellitari ottiche e radar, che da voli fotografometrici e con droni. Tale procedura era stata ad esempio precedentemente utilizzata in occasione delle alluvioni di settembre 2022 che hanno colpito la regione Marche. In quel caso, immagini telerilevate satellitari e da drone erano state utilizzate per la perimetrazione delle aree maggiormente colpite utile per l'invio mirato dei soccorsi. Infine, un ulteriore test eseguito sul sistema ha riguardato l'aggiornamento in tempo reale della situazione di agibilità degli edifici, reso possibile grazie all'interoperabilità tra il Sitdpc



Fig. 1. Le basi di conoscenza condivise tra pianificazione ordinaria e pianificazione di protezione civile (fonte: elaborazione dell'autrice).



ed il sistema utilizzato dai tecnici sul campo, che hanno compilato le schede Aedes sull'agibilità degli edifici in modalità nativamente digitale, attraverso tablet e supporti informatici. Questa procedura ha permesso di velocizzare i lavori, eliminare il passaggio di trascrizione e digitalizzazione delle schede, oltre a fornire in tempistiche estremamente ridotte informazioni qualitative e quantitative sulla situazione dell'agibilità degli edifici, utili in caso di organizzazione dei soccorsi alla popolazione sfollata.<sup>6</sup>

### Osservazioni e considerazioni sul caso di Exe Sisma dello Stretto

A partire dai dati raccolti e osservazioni prodotte tramite la partecipazione all'esercitazione e le conversazioni ed interviste svolte con gli operatori impegnati nell'attività, è possibile ricavare alcuni risultati preliminari che aiutano a costruire uno stato dell'arte sull'implementazione del processo di transizione digitale nell'ambito della protezione civile.

Il primo elemento da analizzare riguarda il test delle nuove funzionalità associate al sistema informativo territoriale della protezione civile. L'utilità dei sistemi informativi integrati su base GIS in fase di gestione dell'emergenza è universalmente riconosciuta (Alexander 2002; UNISDR 2015), pertanto risulta scontato il parere positivo associato all'utilizzo dello strumento. Tra le potenzialità maggiormente significative analizzate in fase di esercitazione vi è la possibilità di aggiornamento in tempo reale della situazione sul campo, sia grazie all'interoperabilità con i sistemi di monitoraggio gestiti da enti terzi che grazie alle innovazioni legate alla digitalizzazione dei procedimenti di verifica danni ed agibilità degli edifici e delle strutture. Va inoltre sottolineato che, a causa delle tempistiche compresse che caratterizzano un'esercitazione, non è stata testata la possibilità di aggiornamento di tutti gli scenari di danno previsti a seguito delle valutazioni (remote e sul campo) post-evento, ma, in caso di evento reale e quindi tempistiche diverse, il sistema è comunque pensato per supportare tale funzionalità. È inoltre da valutare positivamente l'integrazione nel Sitdpc di alcune informazioni riguardo la pianificazione di protezione civile, in particolare per ciò che riguarda aree di ammassamento ed aree di emergenza facenti parte del Programma nazionale di soccorso per il rischio sismico o i confini degli ambiti territoriali individuati per la Calabria. Mancano invece informazioni relative alla pianificazione di livello comunale. Ciò è in parte dovuto ad una scelta di

selezione dell'informazione necessaria ai fini dell'esercitazione ed in parte ad una mancanza di digitalizzazione dei piani a livello locale, che continua comunque a rappresentare una grande criticità.

Altro elemento di criticità è rappresentato dalla mancanza di accordi e procedure definite per l'utilizzo della nuova informazione spaziale e conoscenza territoriale elaborata in fase esercitativa o di gestione dell'evento. A tal proposito è interessante riportare una testimonianza significativa emersa durante una delle interviste post-esercitazione, riguardante il caso della frana che ha colpito Ischia il giorno 26.11.2022. Attraverso la mosaicatura e l'integrazione di dati diversi, forniti da operatori distinti (servizio Copernicus, Vigili del fuoco università etc.) è stato possibile ridisegnare la linea di pericolosità che definisce la zona da evacuare in caso di futuro evento, andando quindi a modificare il piano di protezione civile comunale e, a cascata, tutti gli altri strumenti urbanistici che insistono su quell'area. Questo caso specifico sarebbe facilmente replicabile se esistessero procedure pensate per costruire e sfruttare in maniera efficiente l'informazione spaziale raccolta a seguito di eventi calamitosi.

Infine, l'ultima criticità da sottolineare non riguarda strettamente l'implementazione dell'infrastruttura tecnica, quanto piuttosto la consapevolezza delle potenzialità e degli usi di questa tra gli addetti ai lavori. È emersa infatti una mancanza di utilizzo strutturale dello strumento, come se ancora non fosse concepito pienamente come elemento indispensabile a supporto delle operazioni di gestione dell'emergenza.

Dalle interviste è emerso chiaramente che

gli operatori ai vari livelli sono ben consapevoli delle criticità esistenti e che le norme e le procedure che sono in fase di implementazione sono orientate alla loro risoluzione, pur con la consapevolezza delle tempistiche molto lunghe che richiederà tale transizione. Considerando l'esperienza nella sua totalità, è chiaro che le potenzialità associate all'utilizzo di tali strumenti superano di gran lunga le criticità, è però necessario riconoscere il lungo lavoro di attuazione di standard, protocolli e procedure necessario perché tali sistemi risultino effettivamente agili ed efficaci.

### Conclusioni: la lunga strada per la transizione digitale

Lo stato dell'arte relativo al processo di transizione tecnologica emerso come risultato preliminare al lavoro qui esposto sembra descrivere una situazione di parziale difficoltà nell'utilizzo strutturale di tecnologie che in altri ambiti ormai danno la probabilmente falsa impressione di essere entrate in modo sistematico nel quotidiano. In un mondo in cui si lavora per l'implementazione dei gemelli digitali delle città come strumenti di supporto alla gestione delle emergenze e alla pianificazione (White *et al.* 2021), appare anacronistico parlare di innovazioni nel processo di transizione digitale applicate alla messa in pratica di semplici sistemi informativi su base GIS. È però opportuno chiarire la lentezza con la quale la questione dell'innovazione è stata trattata ed analizzarla quindi non alla ricerca di un avanzamento tecnologico astratto quanto con la chiara visione di cosa significhi concretizzare tale processo in maniera fattuale ai vari livelli territoriali.

Ciò che emerge dallo studio della normativa

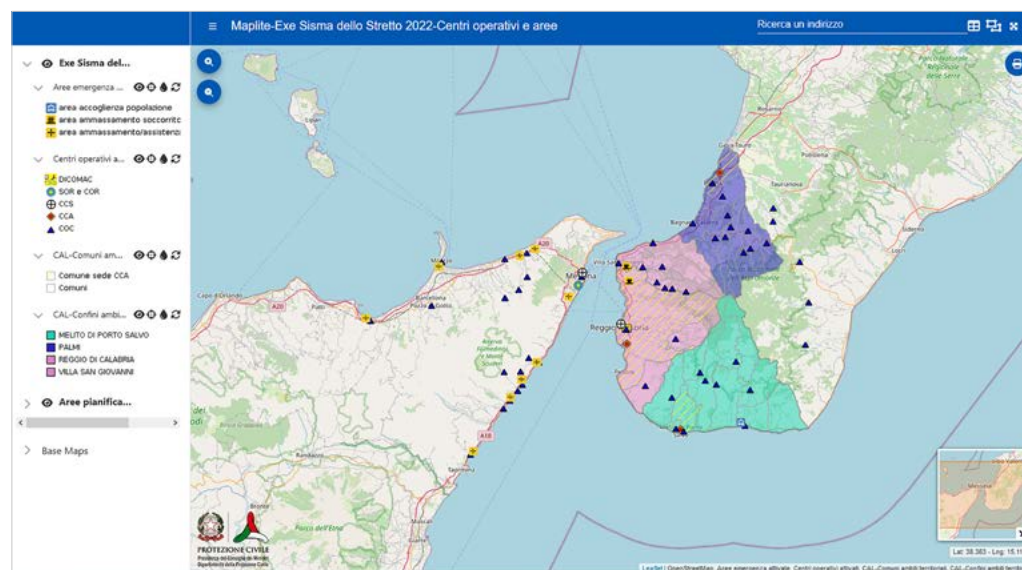


Fig. 2. Mappa utilizzata durante l'esercitazione con indicazione degli ambiti territoriali calabresi e delle strutture ed aree strategiche (fonte: Dipartimento della protezione civile).

e dal lavoro sul campo è una propensione a concepire la transizione digitale in termini di creazione di un sistema interoperabile. Il Sitdpc è infatti una struttura in grado di integrare verticalmente informazione spaziale proveniente da diverse fonti e nella sua evoluzione prevede la possibilità di estendere tale interoperabilità anche alle questioni riguardanti la pianificazione ai vari livelli, ne è la prova il lavoro avviato per il Catalogo nazionale dei piani di protezione civile.

L'interoperabilità tra gli elementi della pianificazione di protezione civile e gli elementi operativi di gestione dell'emergenza rimane un punto fondamentale, specialmente nella prospettiva di un eventuale, futura e auspicabile integrazione nel sistema di elementi riguardanti la pianificazione ordinaria del territorio. La possibilità di mosaicare fonti diverse consentirebbe infatti di avere informazioni in tempi rapidi su eventuali difformità tra gli strumenti ai vari livelli.

Affinché tale interoperabilità prenda forma vi è però un lungo lavoro da compiere.

In primo luogo è necessario definire protocolli per l'utilizzo della nuova informazione spaziale acquisita in fase di evento calamitoso. Gestione dell'emergenza e pianificazione sono infatti entrambe fasi del ciclo dei disastri (Alexander 2002; Bignami 2010), il che significa che la gestione efficace di una comporta un progresso nell'altra. La definizione di procedure operative standardizzate per la digitalizzazione e l'analisi della nuova informazione spaziale acquisita in fase di evento consentirebbe di utilizzare quest'ultima in maniera efficace, efficiente e definita in un'ottica di miglioramento degli strumenti

di mitigazione del rischio (Faiella *et al.* 2022). In relazione a questo vi è però una significativa questione di competenze associate ai diversi livelli di governo del territorio. Se infatti in fase di gestione di evento calamitoso il Dipartimento è in grado di acquisire e riutilizzare l'informazione prodotta in prima persona, per ciò che riguarda la modifica degli strumenti di pianificazione a livello locale la competenza ultima rimane delle regioni e soprattutto dei comuni.

Per far sì che la nuova conoscenza acquisita sia realmente utile ai fini della mitigazione del rischio è necessario un lavoro olistico che investe diversi settori, da quello normativo a quello tecnologico, ai diversi livelli di governo del territorio. Affinché tale lavoro sia però portato avanti sistematicamente a livello locale, è importante far passare il concetto che la transizione digitale non è da intendersi come processo di informatizzazione sterile dell'esistente, quanto piuttosto come paradigma di creazione di strutture virtuali interconnesse in grado di supportare decisioni e favorire la conoscenza. Un ruolo fondamentale in questo processo può essere svolto dall'attività esercitativa stessa, in quanto occasione di trasmissione ai diversi attori che ai vari livelli si occupano di gestione dell'emergenza e governo territoriale. ■

#### Note

1 <https://servizio-nazionale.protezionecivile.gov.it/it/pagina-base/il-codice-della-protezione-civile>

2 Allegato tecnico alla Direttiva, Cap. 6-L'organizzazione informativa dei dati territoriali della pianificazione di protezione civile.

3 Direttiva della Presidenza del Consiglio dei ministri 14 Gennaio 2014.

4 Una descrizione esaustiva della procedura esercitativa specifica relativa all'Exe Sisma dello Stretto è presente nel sito web della protezione civile <https://www.protezionecivile.gov.it/it/approfondimento/esercitazione-sisma-dello-stretto-2022>. Vengono spiegate le modalità di svolgimento dell'esercitazione, indicando i diversi step procedurali di attivazione dei centri di controllo, nonché tutte le diverse fasi ed attività dell'esercitazione.

5 Dicomac-Direzione di comando e controllo. Struttura che viene attivata a seguito di grandi eventi e rappresenta il livello decisionale dislocato sul territorio che fornisce un supporto al coordinamento locale.

6 Le informazioni relative al funzionamento del Sit in fase esercitativa e delle procedure utilizzate per l'alluvione delle Marche sono state raccolte attraverso l'osservazione e la partecipazione in prima persona all'esercitazione Exe Sisma dello Stretto ed a seguito di interviste e conversazione successive con operatori della protezione civile coinvolti nelle attività.

#### Riferimenti

Alexander D. (2002), *Principles of emergency management and planning*, Terra Publishing, Dunedin Academic Press Ltd, Edimburgo.

Bignami D. (2010), *Protezione civile e riduzione del rischio disastri. Metodi e strumenti di governo della sicurezza territoriale e ambientale*, Maggioli Editore, Santarcangelo di Romagna (Rn).

Bignami D., Menduni G. (2020), "Piani comunali di protezione civile: origini, sviluppo e nuove azioni di pianificazione territoriale (parte i)", *Territorio*, no. 95, p. 170-176.

Bignami D., Menduni G. (2021), "Piani comunali di protezione civile: origini, sviluppo e nuove azioni di pianificazione territoriale (parte ii)", *Territorio*, no. 96, p. 137-146.

Faiella A., Menoni S., Boni M. P., Panoutsopoulou M., Thoma T., *et al.* (2022) "Enabling Knowledge through Structured Disaster Damage & Loss Data Management System", *Sustainability*, vol. 14(10), 6187. <https://doi.org/10.3390/su14106187>

Laurini R. (2017), "From Geodata to Geographic Knowledge". In Id., *Geographic Knowledge Infrastructure Applications to Territorial Intelligence and Smart Cities*, Elsevier, Amsterdam, p-1-18.

Menoni S. (2020), "Per un approccio territoriali ai piani di emergenza", in M. Francini, A. Palermo, M. F. Viapiana (a cura di), *Il piano di emergenza nell'uso e nella gestione del territorio*, FrancoAngeli, Milano, p. 17-33.

Migliorini M., Hagen J. S., Mihaljevi J., Mysiak J., Rossi J.L., *et al.* (2019), "Data interoperability for disaster risk reduction in Europe", *Disaster Prevention and Management*, vol. 28, no. 6, p. 804-816. <https://doi.org/10.1108/DPM-09-2019-0291>

UNISDR - United Nation Office for Disaster Risk Reduction (2015), *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction 2015-2030*, Third Un World Conference on Disaster Risk Reduction, Sendai, Giappone.

White G., Zink A., Codecá L., Clarke S. (2021), "A digital twin smart city for citizen feedback", *Cities*, no. 110. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.103064>



Fig. 3. L'utilizzo del Sistema informativo territoriale durante l'Exe Sisma dello Stretto (fonte: Dipartimento della protezione civile).



## Inu per Jane's walk 5.0: un workshop per raccontare le passeggiate dedicate a Jane Jacobs

Manuele Gaetano Giovanni Daniele, Bernabò Silorata Ambra, Calcina Roberta

*Jane's walk* è un movimento nato nel 2007 a Toronto per celebrare la studiosa e attivista statunitense Jane Jacobs. Esso prevede in tutto il mondo, nella prima settimana di maggio, passeggiate libere, gratuite, aperte a tutti, che invitano i partecipanti a riscoprire la città. Le camminate infatti rappresentano un momento in cui gli individui spesso esplorano i luoghi meno in vista della città, interrogandosi sulla loro conformazione spaziale, riflettendo sui loro usi, sulle loro problematiche. Le passeggiate di Jane, così strutturate, sono pensate per dare la possibilità ai partecipanti di raccontare le loro storie di vita sui luoghi attraversati, o evidenziare i loro desideri sul divenire degli spazi pubblici toccati dal percorso. Sono occasioni d'incontro, di confronto, a volte anche di accalorate discussioni, attraverso cui la comunità locale riflette sui luoghi in cui vive, lavora, si diverte.

In alcune occasioni – anche grazie all'eco internazionale del movimento – le manifestazioni di *Jane's walk* hanno condotto all'istituzione processi di rigenerazione dal basso o hanno stimolato la nascita di interventi puntuali di urbanismo tattico, che dessero risposte a problematiche presenti in un quartiere. Nel mondo le città che adottano una *Jane's walk* sono oltre cinquecento, di cui una trentina si trovano sul nostro territorio: Benevento, Bologna, Cagliari, Catania, Castellammare di Stabia, Como, Enna, Firenze, Frosinone, Ivrea, L'Aquila, Lentini, Matera, Milano, Napoli, Olbia, Palagonia, Palermo, Perugia, Pimonte, Roma, San Benedetto Po, Sanremo, Santa Caterina dello Jonio, Taranto, Torino, Trieste, Venaria Reale, Vietri sul Mare, Viterbo.

In Italia, dal 2017, il movimento è promosso e supportato da *Jane's walk Italy*, il coordinamento delle città *Jane's walk*, e dall'Istituto nazionale di urbanistica. Dal 2021 tale collaborazione è arricchita dalla presenza di INU Giovani, che contribuisce alla diffusione dell'iniziativa sul territorio italiano. Dal 2017 inoltre – ad anni alterni – l'iniziativa è

sposata dall'associazione della Biennale dello spazio pubblico, che, nel quadro dell'omonima manifestazione romana, ospita il *workshop* finale delle attività organizzate in occasione del 'festival internazionale', all'inizio del mese di maggio.

La collaborazione fra i diversi partner ogni anno inizia con il lancio di una *call*, dal titolo "Inu per *Jane's walk*", in cui s'invitano cittadini, associazioni ed enti locali a candidarsi per il ruolo di *city organizer* (Co) – gli organizzatori di un festival *Jane's walk* in una città – laddove non fossero presenti, o di *walk leader* (Wl) – gli animatori delle passeggiate. Il coinvolgimento nell'iniziativa della rivista scientifica *Urbanistica Informazioni* permetterà ai Co e Wl di veder pubblicato – previo controllo dei canoni di scientificità dello scritto – un breve sunto delle loro passeggiate sul sito *online* della rivista.

"Inu per *Jane's walk 5.0*" ha visto ventotto *walk leader* avanzare una candidatura a realizzare passeggiata nel nome di Jacobs nella propria città. In particolare, nel 2022, hanno risposto alla chiamata per realizzare *Jane's walk* sul territorio italiano, le città di: Castellammare di Stabia (Na), Catania, Firenze, Lentini (Sr), Melito (Na), Milano, Napoli, Olbia (Ss), Palagonia (Ct), Pimonte (Na), Roma, Taranto, Torino.

I partecipanti alla *call 2022* hanno anche avuto la possibilità di esporre la propria passeggiata all'interno di un *workshop* dal titolo "Inu per *Jane's walk 5.0*" realizzato giorno 16 dicembre 2022 nell'ambito della *XIII Giornata Studi Inu* a Napoli. L'evento – che si è svolto in modalità asincrona – è stato coordinato da Gaetano G. D. Manuele, Ambra Bernabò Silorata e Roberta Calcina di *Jane's walk Italy*, Luana Di Lodovico di INU Giovani, e Andrea Scarchilli di Inu, ed ha visto la presenza di venticinque relatori.

Nel corso dell'evento, una giuria di qualità formata da Patrizia Gabellini, Carolina Giaimo e Marichela Sepe, ha conferito un simbolico riconoscimento alle passeggiate che meglio rappresentassero lo spirito, il

pensiero e la visione di città di Jane Jacobs. La giuria ha individuato sette *Jane's walk* meritevoli di una menzione, nella fattispecie sono state segnalate:

- "Lentini tra storia e rigenerazione urbana", condotta dalla *city organizer* Chiara Alesci, a Lentini (Sr). La camminata ha proposto un viaggio tra i luoghi dimenticati della piccola cittadina siciliana ponendo al contempo l'attenzione sulle aree oggetto d'interesse della cooperativa denominata "Badia Lost&Found", che lavora per promuovere e gestire il patrimonio culturale e, con esso, nuovi centri d'arte e di cultura nel territorio. I presenti hanno percorso il Parco urbano d'arte, una sorta di museo a cielo aperto, nel quale è possibile incontrare più di quaranta opere di *street art*, sculture e manufatti artigianali. I presenti hanno dialogato sulle opere incontrate, sul futuro degli spazi e sul passato della città riportando a volte esperienze di vissuto personale. (Alesci 2022);

- "San Giovanni a Teduccio, un Laboratorio eco-sociale", condotta da Anna Attademo e Orfina Fatigato, a Napoli. La passeggiata ha interessato il quartiere storico di San Giovanni a Teduccio, a Napoli, nel quale si assiste alla forte polarizzazione tra le condizioni critiche storicizzate e le opportunità innovative di transizione. La passeggiata è stata l'occasione per discutere del progetto della "Darsena di Levante", avviato nel 2011 e ancora in corso, che ha a lungo tempo ignorato la complessa realtà urbana presente alle spalle di una fascia costiera inclusa in un'ampia area Sin (Legge 426/98) e caratterizzata da irrisolti fenomeni di abbandono e frammentazione urbana. Il luogo è emerso – dal dibattito fra i presenti – come venga utilizzato per finalità balneari e per la pesca amatoriale, nonostante l'accertato inquinamento delle acque. Usi che non possono essere ignorati in qualsiasi riqualificazione del luogo. La passeggiata ha permesso inoltre di scoprire: NEST, una realtà teatrale nata in uno spazio in disuso del quartiere; i *murales* di Maradona e Che Guevara nell'area dell'ex Taverna del Ferro; la sede della 'comunità energetica' che sorge ai margini del centro storico. (Attademo e Fatigato 2022);

- "Archi della Marina", condotta da Clara Battaglia e Davide Ruffino, a Catania. I *walk leaders* hanno proposto un percorso in un quartiere storico della città di Catania e hanno affrontato le tematiche: del degrado urbano; della vivibilità dei luoghi; delle nuove pedonalità da realizzare negli spazi pubblici; dell'accessibilità. I partecipanti hanno posto l'attenzione sulle numerose barriere



architettoniche presenti nei percorsi e sulle cattive abitudini degli automobilisti, abituati a parcheggiare le proprie vetture in qualunque spazio libero. Le criticità sull'accessibilità del quartiere sono state ancor più evidenziate grazie alla presenza di un bambino in sedia a rotelle affetto da Sma di tipo 2. Egli infatti, in numerose occasioni, ha avuto bisogno dell'aiuto volontario dei presenti per superare i numerosi ostacoli che ha incontrato durante la passeggiata. L'iniziativa è stata anche l'occasione per discutere coi presenti della pedonalizzazione proposta per piazza Cardinale Pappalardo (ex piazza Duca di Genova) dall'associazione Legambiente. I partecipanti, alla fine del percorso, – in uno spazio verde di risulta – hanno piantato un albero di Carrubo “per suggellare la promessa di curare i soggetti fragili” (Battaglia e Ruffino 2022);

- “Janes walk Bagnoli: una passeggiata per riconnettere i recinti”, condotta dalla *city organizer* Emanuela Coppola, a Napoli. Questa passeggiata ha posto l'accento sulla complicata situazione del quartiere Bagnoli a Napoli, caratterizzato da diversi luoghi inaccessibili e degradati. I presenti hanno discusso: del parco San Laise nell'area ex Nato; di due campetti di basket riqualificati grazie ai privati; dell'importante zona commerciale e di socialità di viale Campi Flegrei; del parco urbano dedicato a Totò. Grazie anche alla presenza di studenti di alcune scuole di Bagnoli, nelle diverse tappe, sono stati raccontati aneddoti sul quartiere, declamate poesie e canzoni di autori locali, descritti i numerosi *murales* che s'incontravano nel percorso. La passeggiata è stata dunque occasione per discutere sul quartiere ma

anche momento per scoprire alcune 'eccellenze' che – in vari ambiti – hanno operato e/o vissuto a Bagnoli (Coppola 2022).

- “Passeggiando a Palagonia in ricordo di Jane Jacobs”, organizzata dalla *city organizer* Antonella Maria Piazza, a Palagonia (Ct). La camminata ha visto il coinvolgimento di un gruppo di studenti della scuola secondaria di primo grado Gaetano Ponte di Palagonia e dei propri genitori. Durante il percorso sono state realizzate interviste ai residenti, accompagnate da momenti di riflessione e scambi di idee fra i presenti. Alla fine della passeggiata è stato realizzato un momento laboratoriale in cui i partecipanti hanno scritto su alcuni biglietti come avrebbero immaginato Palagonia e le emozioni che avevano provato durante il percorso. I presenti hanno posto l'attenzione sulla necessità di: abbattere le barriere architettoniche; allargare i marciapiedi; creare percorsi sicuri per i ciclisti; educare i cittadini al rispetto delle regole sociali; effettuare un maggiore controllo sui guidatori dei ciclomotori per evitare che circolino senza casco; promuovere una maggiore manutenzione e pulizia delle piazze e delle aree a verde della cittadina (Piazza 2022).

- “Per luoghi comuni”, condotta da Sottospazio (referente Sabrina Sacco), a Castellamare di Stabia (Na). La passeggiata nasce con l'intento di riscoprire, attraverso esplorazioni tematiche e mappature collaborative, il valore dei luoghi e promuovere una maggiore consapevolezza urbana e civica. I partecipanti sono stati suddivisi in diversi gruppi – al cui interno è stato inserito un membro dell'organizzazione – e hanno ricevuto un *kit* di esplorazione composto da una mappa del 'centro antico' e le istruzioni

sulle attività da svolgere. I gruppi hanno attraversato diversi luoghi considerati importanti in ottica accoglienza e attraverso la mappa hanno evidenziato se fossero per loro accoglienti o meno, utilizzando *post-it* di colori diversi. Alla fine della passeggiata vi è stato un momento di restituzione in cui ciascun partecipante ha potuto esprimere le sensazioni provate sui luoghi dell'accoglienza in un'altra mappa collaborativa. “Tale mappa è stata concepita come un dispositivo di registrazione delle esperienze di esplorazione tematica costruito attraverso il contributo di tutti i partecipanti” (Sacco, Muccio e Zizzania 2022).

- “Camminata lungo l'Arno”, condotta dal *city organizer* Matteo Scamporrino, con il supporto del walk leader Francesco Alberti, a Firenze. La passeggiata è divenuta occasione per i presenti di discutere di alcuni luoghi e progetti incontrati nel percorso. Ad esempio si è dialogato con la progettista del teatro del Maggio sulle scelte che ha operato per la realizzazione dell'edificio e per la piazza antistante. I presenti si sono interrogati su quest'ultima, dibattendo sull'opportunità o meno della chiusura notturna al traffico. Il dialogo è stato molto animato, visto che durante tutto il percorso si è continuato molto a dibattere sul tema della sicurezza e dell'accessibilità alle aree verdi nella quotidianità sia diurna che notturna. La passeggiata è stata l'occasione, inoltre, per raccontare i diversi studi che sono stati realizzati sul quartiere nel corso di alcuni laboratori organizzati dall'università degli studi di Firenze (Scamporrino 2022). L'iniziativa *Jane's walk* in Italia proseguirà in primavera con il tradizionale lancio della *call*



Fig. 1-2. Da sinistra: barriere architettoniche in via Vittorio Emanuele a Palagonia (Ct). Passeggiata “Passeggiando a Palagonia in ricordo di Jane Jacobs” realizzata da Antonella Maria Piazza a Palagonia (foto di Antonella Maria Piazza); il kit dell'esploratore: mappa cartacea, istruzioni e post-it. Passeggiata “Per luoghi comuni” realizzata da Sottospazio a Castellamare di Stabia (Na) (foto di Ilaria Parlato, Sottospazio).

in cui si ricercheranno *city organizer* e *walk leader* per i festival delle città in Italia. Il 5, 6 e 7 maggio 2023, vi aspettiamo per camminare insieme nel ricordo di Jane Jacobs, perché costruire 'dal basso' un modello di città diverso è possibile, e ogni cosa può cambiare, del resto come diceva Jane: "I was brought up to believe that there is no virtue in conforming meekly to the dominant opinion of the moment" (Lange 2016). ■

### Riferimenti

Alesci C. (2022), *Report inviato alla call Inu per Jane's walk 5.0 sulla passeggiata "Lentini tra storia e rigenerazione urbana" a Lentini (SR)*.

Attademo A., Fatigato O. (2022), *Report inviato alla call Inu per Jane's walk 5.0 sulla passeggiata "San Giovanni a Teduccio, un Laboratorio eco-sociale" a Napoli*.

Battaglia C., Ruffino D. (2022), *Report inviato alla call Inu per Jane's walk 5.0 sulla passeggiata "Archi della Marina" a Catania*.

Coppola E. (2022), *Report inviato alla call Inu per Jane's walk 5.0 sulla passeggiata "Janes walk Bagnoli: una passeggiata per riconnettere i recinti" a Napoli*.

Jacobs J. (1961), *Vita e morte delle grandi città, Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Torino.

Jane's walk sito ufficiale [<https://janeswalk.org/>].

Lange A. (2016), "Jane Jacobs Was No Upstart", *architectmagazine.com*, 4 ottobre [<https://www.architectmagazine.com/design/jane-jacobs-was-no-upstart>].

Piazza A. M. (2022), *Report inviato alla call Inu per Jane's walk 5.0 sulla passeggiata "Passeggiando a Palagonia in ricordo di Jane Jacobs" a Palagonia (Ct)*.

Sacco S., Muccio E., Zizzania P. (2022), *Report inviato alla call Inu per Jane's walk 5.0 sulla passeggiata "Per Luoghi Comuni" a Castellamare di Stabia (Na)*.

Scamporrino M. (2022), *Report inviato alla call Inu per Jane's walk 5.0 sulla passeggiata "Camminata lungo l'Arno" a Firenze*.

## Adriano Olivetti la comunità concreta e il territorio

Mario Piccinini

Nelle relazioni e nel dibattito del XXXI Congresso nazionale dell'Inu svoltosi a Bologna sono stati trattati i temi e le prospettive dell'urbanistica e quelli legati ad una nuova legge di principi per il governo del territorio, ma non si è affrontato il tema della territorialità, cioè le strutture territoriali superiori ai comuni, quali i circondari e le unioni di comuni, che sono state costituite in questi anni,<sup>1</sup> e che non sono state considerate per valutarne l'efficienza ed eventualmente per proporre modifiche, recuperando alcuni temi cari ad Adriano Olivetti, quali quelli della comunità territoriale come parte della comunità concreta superiore al comune.

Lo scopo di questo scritto è quindi quello di raccogliere i testi di Adriano Olivetti che trattano della comunità concreta e di valutare quanto resta attuale questo argomento.

Questo articolo tratta quindi esclusivamente di una parte di territorio riferita ad un preciso ambito geografico, la comunità territoriale che è parte della comunità concreta. Non viene invece trattata la comunità di fabbrica che è comunque collegata alla comunità concreta territoriale, che comprende il rapporto tra fabbrica e territorio, rapporto di integrazione anziché di contrapposizione (Revelli 2015: 16).

Gli scritti di Adriano Olivetti che trattano della comunità concreta sono numerosi, a partire dall'Ordine politico delle comunità, che è un progetto di riforma costituzionale dello Stato italiano. La prima edizione pubblicata dalle Nuove edizioni Ivrea esce nel 1945 in Svizzera durante l'esilio di Adriano Olivetti. La seconda edizione esce, in Italia nel 1946, per le Edizioni di Comunità. Nella bibliografia sono elencati i libri e gli articoli scritti da Adriano Olivetti, secondo l'ordine cronologico, che trattano della comunità concreta.

### Il superamento della provincia

Il tema del superamento della provincia e della formazione della comunità, come ente intermedio di più comuni, assume in Olivetti

un ruolo fondamentale. "Le comunità italiane saranno costituite nella loro forma definitiva sull'area consentita da una divisione conveniente di ciascuna provincia" (Olivetti 1945: par.1-1).

Già oggi sono presenti in modo esteso le unioni comunali ed i circondari che possono essere trasformati in Comunità. "Il comune troppo piccolo o troppo vasto esclude quasi sempre la natura e il paesaggio. La provincia non corrispondendo né a criteri geografici né a esigenze umane, rimane una costruzione artificiale, onde non è riuscita praticamente a creare consensi di affetto e simpatia nei suoi abitanti" (Olivetti 1945: par. 1-4). "Più che ai comuni, le comunità concrete si possono avvicinare per noi alle province, intese però in senso nuovo, che ne superi l'attuale artificiosità e ne aumenti i poteri di autogoverno, nonché il numero, rendendole più piccole" (Olivetti 1960: 34).

Il giudizio sulle province è espresso chiaramente da Adriano Olivetti che cita a sua volta Luigi Einaudi che definisce la provincia come ente artificioso, antistorico ed antieconomico. Scriveva infatti il Presidente Einaudi nel 1944: "Sia che si conservi la provincia, sia invece che la si abolisca perché ente artificioso, antistorico ed antieconomico e la si sostituisca da una parte con il distretto o collegio o vicinanza, unità più piccola, raggruppata intorno alla cittadina, al grosso borgo di mercato dove convergono naturalmente per i loro interessi ed affari gli abitanti dei comuni dei dintorni, e dall'altra con la grande regione storica: Piemonte, Liguria, Lombardia ecc. sempre, alla pari del comune, il collegio e la regione dovranno amministrarsi da sé, formarsi propri governanti elettivi, liberi di gestire le faccende proprie del comune, del collegio e della provincia" (Olivetti 1960: 35).

### Le comunità territoriali

Olivetti, su *Urbanistica* no. 9 del 1952, scrive in apertura l'editoriale "Condizioni per il programma dell'urbanistica" definendo la

comunità ideale così: “nella coscienza degli urbanisti italiani si sta maturando la convinzione di una gravissima lacuna strumentale in questo processo di coordinamento. Difatti esso è soltanto possibile su una scala dimensionale che esca dai confini angusti del comune e rientri in uno spazio vitale più ristretto della regione. Un piano regionale – esteso cioè al territorio di una regione storica – non può coordinare l’economia all’edilizia. Noi pensiamo ad una comunità ideale dimensionata sulla scala ‘umana’ come ad una provincia meno estesa dell’attuale e all’uopo strumentata” (Olivetti 1952a).

Al IV Congresso dell’Inu, che si svolse a Venezia dal 18 al 21 Ottobre del 1952 sul tema della Pianificazione regionale, Adriano Olivetti tenne il discorso inaugurale, nel quale fa riferimento alla comunità: “Noi pensiamo ad un ambito vitale né troppo grande, né troppo piccolo, ordinato e proporzionato alle dimensioni dell’uomo: un luogo felice ove i campi, le fabbriche, cioè la natura e la vita ricondotti ad unità ritrovino quella compiuta armonia che alberga soltanto nella pace e nella libertà” (Olivetti 1952b).

Olivetti, definisce una unità di misura più piccola e circoscritta di quanto non sia la regione nella sua identificazione attuale, una sub-regione, una unità economica sub-regionale. “La nostra comunità dovrà essere concreta, visibile, tangibile, una comunità né troppo grande né troppo piccola, territorialmente definita, dotata di vasti poteri” (Olivetti 1952c).

Le province, definite dalla Costituzione al Titolo V, saranno soppresse ed in luogo di queste saranno definite le comunità che ne assumeranno le funzioni; “I grandi comuni daranno luogo ad un numero di comunità secondo centomila del numero totale dei loro abitanti, e ciò con larga approssimazione” (Olivetti 1945: par.1-4).

È chiaro che dovrà essere modificata la Costituzione al Titolo V inserendo al posto delle province le comunità che assumeranno in parte le competenze che erano delle province. La trasformazione delle unioni comunali e dei circondari in comunità potrà avvenire gradualmente con l’integrazione del Dlgs 267/2020 che preveda oltre all’inserimento delle comunità anche lo scioglimento delle province e la devoluzione alle comunità e alla regione delle funzioni delle stesse. Contestualmente le comunità ed i comuni che ne fanno parte si intendono quali enti locali che sostituiscono le province. Lo scioglimento delle province

comporterà inoltre un notevole risparmio. Si cita anche la Legge regionale del Friuli-Venezia Giulia, n. 20 del 9/12/2016, che riguarda la soppressione delle province del Friuli-Venezia Giulia con il trasferimento delle loro funzioni alla regione e ai comuni. Gli strumenti cui ricorrono i comuni per la gestione in forma associata sono la comunità, la comunità di pianura, di collina o di montagna.

Questa legge può servire da esempio per le altre regioni in quanto supera le province e recepisce il termine di comunità come insieme comuni associati.

Il problema dell’“ente intermedio” era già espresso da Luigi Piccinato nei suoi interventi al IV Congresso Inu di Venezia nel 1952 e al V Congresso Inu di Genova del 1954.

Nell’affrontare il tema del decentramento Luigi Piccinato (1952) si domanda se non esista un analogo problema per la regione: “viene da domandarsi se non esista un analogo problema per la regione se cioè i più vasti e complessi temi della regione non abbiano un loro limite spaziale tecnico nella trattazione urbanistica e se non convenga in qualche modo procedere indicando delle unità regionali, da porsi a base poi del più vasto piano regionale da inquadrarsi in questo. Questa ricerca dello spazio ci porterebbe ad identificare delle vere sub-regioni, veri organismi regionali elementari, proporzionati e funzionanti ciascuno nel quadro dei compiti specifici che scaturirebbero dalla loro stessa particolare struttura”. “Occorrerebbe, infatti, in molti casi proporzionare diversamente la regione e cercare di identificare una unità di misura più piccola e circoscritta di quanto non sia la regione nella sua identificazione attuale valersi insomma di una sub-regione, una unità economica sub-regionale, sufficiente ad identificare in sé i termini più immediati, più vivi e più determinati di quei casi speciali” (Piccinato 1955).

Si possono individuare i seguenti spunti di riflessione che portino al compimento di una situazione reale abbastanza vicina alla istituzione delle comunità territoriali.

L’attuale situazione delle associazioni di comuni, circondari etc. è molto cresciuta negli ultimi anni anche grazie al Testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali (Dlgs 267/2000) e potrebbe consentire il passaggio alla comunità come consorzio di comuni.

### **La comunità territoriale come unità sub-regionale**

“[...] la Comunità sarà un valido, nuovo stru-

mento di autogoverno, essa nascerà come consorzio di comuni” (Olivetti 1960).

La differenza consiste nella istituzione di consigli di comunità nei quali siano rappresentati tutti i comuni facenti parte della comunità. “I comuni piccoli e medi compresi nel territorio delle comunità conserveranno amministrazioni autonome proprie. Tuttavia, essendo nel nuovo stato la comunità e non il comune l’espressione massima dell’autonomia politica locale, quest’ultimo assumerà in parte la fisionomia di organo di decentramento amministrativo della comunità” (Olivetti 1945: par.1-8).

### **Il principio territoriale**

Il territorio è un conveniente spazio geografico determinato dalla natura e dalla storia. “Il territorio è inteso da Olivetti come principio fondativo della comunità” (Magnaghi 2015: 96).

“Le Comunità italiane saranno costituite nella loro forma definitiva sull’area consentita da una divisione conveniente di ciascuna provincia” (Olivetti 1945: par.1-1).

“Il territorio della comunità concreta è organizzato [...] in reti di piccole e medie città, villaggi, borghi entro un’idea federativa di complementarietà e integrazione” (Magnaghi 2015: 102).

### **Da dove ripartire**

Oggi, dopo che nessuno sembrava non volere più le province, sembrano ripensarci tutti. “Riecco le province con ben quattro diversi disegni di legge a firma di Forza Italia, Fratelli d’Italia, Lega, Pd e anche 5 Stelle e Iv stanno lavorando a disegni di legge ad hoc, per rimetterci mano” per riportare al vecchio ente intermedio, depotenziato dalla riforma della Legge Delrio 56/2014 (Di Peri e Pucciarelli 2023).

Bisogna ripartire dal caso del Friuli-Venezia Giulia che ha soppresso le province e istituito le comunità come associazione di comuni trasferendo le loro funzioni alla regione e ai comuni, e realizzando le comunità. ■

### **Note**

1 In Emilia-Romagna, a titolo di esempio, si ha una copertura quasi totale di unioni comunali e circondari che sono stati ridisegnati dalla regione per lo svolgimento dei servizi comunali e che si può configurare, in nuce, come un sistema di comunità.



## Riferimenti

Di Peri M., Pucciarelli M. (2023), "Da Fdl al Pd tutti rovigliono le Province", *La Repubblica*, 14 gennaio.

Magnaghi A. (2015), "Dal territorio della Comunità concreta alla globalizzazione economica e ritorno", in A. Bonomi, M. Revelli, A. Magnaghi (2015), *Il vento di Adriano, La comunità concreta di Olivetti tra non più e non ancora*, Derive Approdi, Roma.

Olivetti A. (1945), *L'Ordine politico delle Comunità*, edito da Nuova Edizioni Ivrea, 1946, Edizioni di Comunità, Ivrea.

Olivetti A. (1952a), "Condizioni per il programma dell'urbanistica", *Urbanistica*, no. 9.

Olivetti A. (1952b), *Discorso inaugurale*, V Congresso nazionale Inu, Venezia, 18-21 ottobre 1952.

Olivetti A. (1952c), *Società, Stato, Comunità*, Edizioni di Comunità, Ivrea.

Olivetti A. (1954), "Perché si pianifica", *Comunità*, no. 27.

Olivetti A. (1957), "Discorso inaugurale", VI Congresso nazionale Inu, Torino, 1956, *Urbanistica*, no. 21.

Olivetti A. (1958), *L'idea di una Comunità concreta, Per una civiltà cristiana*, Movimento Comunità.

Olivetti A. (1960), *Città dell'uomo*, edito dal Movimento di Comunità.

Piccinato L. (1952), *La pianificazione regionale*, Atti del IV Congresso Inu, Venezia.

Piccinato L. (1955), "I piani comunali nel quadro della pianificazione regionale", Atti del V Congresso Inu, Genova, 1954, *Urbanistica*, no. 15-16.

Piccinini M. (2021), *Comunità, Architettura, Urbanistica, Stile ai tempi di Adriano Olivetti (1933-1960)*, INU Edizioni, Roma.

Renzi E., *Comunità concreta*, (2008) *le opere e il pensiero di Adriano Olivetti*, Alfredo Guida Editore.

Revelli M. (2015), "Adriano Olivetti attualissimo inattuale. Una premessa storica", in A. Bonomi, M. Revelli, A. Magnaghi, *Il vento di Adriano, La comunità concreta di Olivetti tra non più e non ancora*, Derive Approdi, Roma.

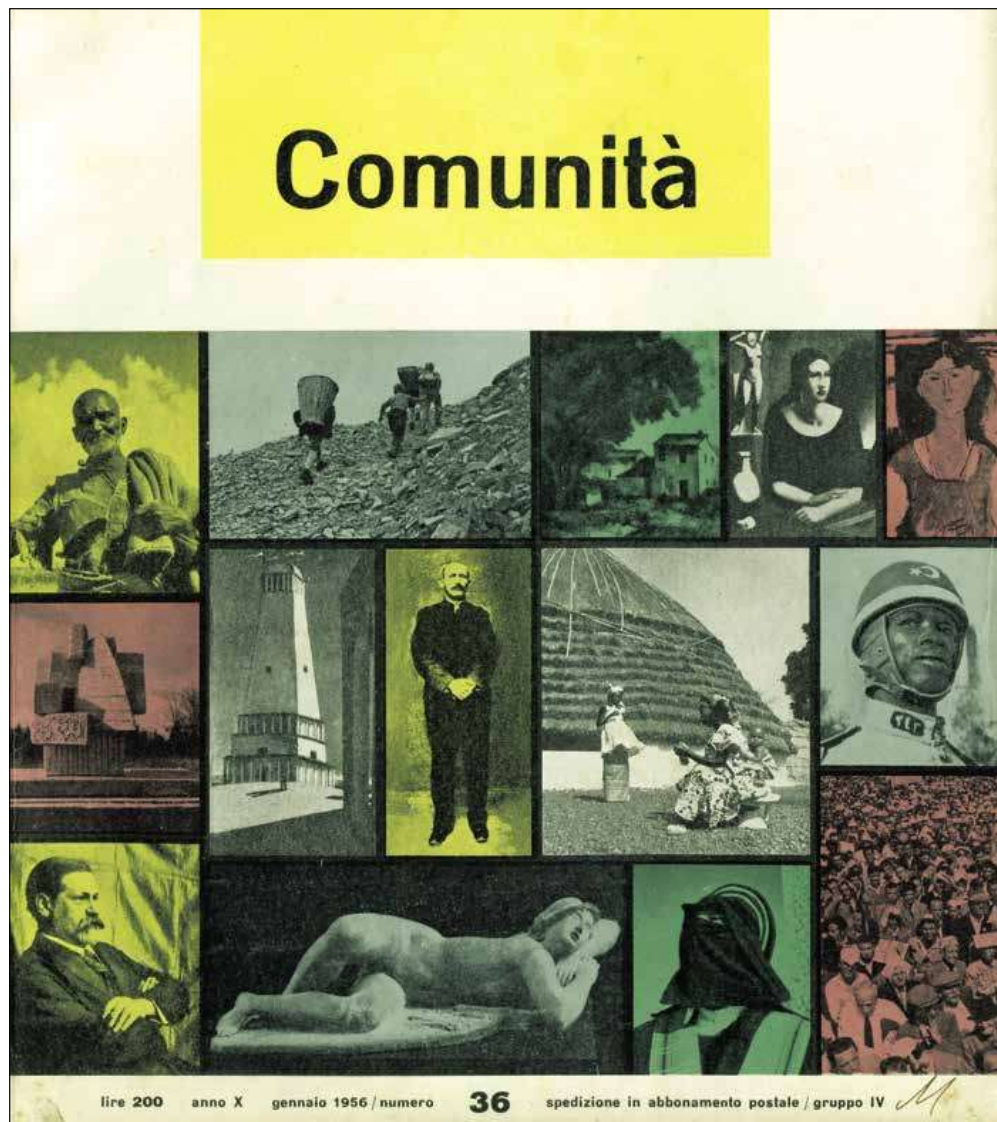


Fig. 1. Copertina di Comunità, gennaio (1956), no. 36, (fonte: Piccinini 2021: 67).



Fig. 2. Mensa e Centro ricreativo Olivetti a Ivrea (1953-1961) (fonte: I. Gardella, ASO-Ivrea, in Piccinini 2021: 94).

## Il dibattito pubblico in Italia alla prova della riforma del Codice degli appalti

Emma Amiconi

Il futuro del dibattito pubblico, termine che definisce una delle forme di coinvolgimento dei cittadini nella discussione che precede le decisioni pubbliche, nell'ambito delle molteplici pratiche che fanno riferimento alla cosiddetta democrazia partecipativa,<sup>1</sup> rischia di essere fortemente messo in discussione dall'esito del dibattito parlamentare in corso sul nuovo Codice degli appalti.

Per comprendere la portata della eventuale approvazione del nuovo Codice, con specifico riferimento all'art. 40, è opportuno ripercorrere sinteticamente le tappe della applicazione del dibattito pubblico, quale strumento di informazione e partecipazione. Ispirato al noto modello francese<sup>2</sup> il dibattito pubblico viene introdotto in Italia nel 2016 con il Decreto legislativo 50/2016, ma è diventato finalmente operativo nel 2021, con specifico riferimento ai progetti di fattibilità delle grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che abbiano impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio. Va comunque ricordato, anche a prescindere dal riconoscimento legislativo nazionale, che questo istituto è stato realizzato in diverse circostanze ed è da tempo oggetto di policy delle amministrazioni regionali, a partire da Toscana, Puglia ed Emilia-Romagna.

Il quadro di riferimento del dibattito pubblico è quindi il Codice dei contratti del 2016 che, all'art. 22, lo istituisce e lo disciplina con le seguenti specificazioni:

- il dibattito pubblico riguarda grandi opere infrastrutturali e di architettura di rilevanza sociale che hanno un impatto sull'ambiente, sulle città e sull'assetto del territorio;

- ha per oggetto il progetto di fattibilità dell'opera e ha una durata di 90 giorni, prorogabili per altri 30;

- consiste in incontri e dibattiti con i portatori di interesse sulle risultanze dei quali viene data pubblicità attraverso report;

- la promozione di un dibattito pubblico è obbligatoria per la tipologia delle opere previste e di esso è responsabile l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore;

- gli esiti del dibattito pubblico sono valutati in sede di definizione del progetto finale dell'opera e sono discussi nella conferenza dei servizi relativa all'opera.

Successivamente, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 76/2018 il dibattito pubblico viene definito come il processo di informazione, partecipazione e confronto pubblico sull'opportunità, sulle soluzioni progettuali di opere, su progetti o interventi che rientrano nella tipologia definita nel decreto stesso (autostrade e strade extraurbane principali, tronchi ferroviari per il traffico a grande distanza, aeroporti, porti commerciali, interventi per la difesa del mare e delle coste, interporti, con diverse specificazioni per ciascuna categoria con diverse specificazioni).

Nel decreto viene inoltre prevista la costituzione di una commissione presso il Ministero delle infrastrutture con compiti di monitoraggio sullo svolgimento dei dibattiti, di produzione di raccomandazioni e indicazioni metodologiche, di garanzia della pubblicità dei dibattiti, di supporto alla loro organizzazione nel territorio, di produzione di una relazione biennale al Governo e alle Camere. Nello stesso decreto vengono

fissate anche le modalità concrete di svolgimento dei dibattiti, mettendo l'accento sulla pubblicità e l'apertura del processo, sulla piena informazione sul progetto e le sue alternative da parte del soggetto proponente, sul ruolo di facilitazione del coordinatore del dibattito (nominato dall'ente proponente sulla base di una procedura di evidenza pubblica).

Anche l'Unione europea, che vanta il principio della democrazia partecipativa tra i propri riferimenti costituzionali<sup>3</sup>, ha inserito nel programma Next Generation UE la consultazione dei cittadini sui progetti e le opere da realizzare, come fattore qualificante dell'attuazione dello stesso programma. Di conseguenza, anche il governo italiano ha avviato dibattiti pubblici su diverse opere e progetti previsti nel PNRR, benché con alcune significative limitazioni rispetto all'impianto originario, che viene ridotto nei tempi di realizzazione, scendendo da 90 a 45 giorni.<sup>4</sup>

Questo restringimento temporale porta con sé la conseguenza che la possibilità di partecipazione si riduce, in termini strettamente materiali. Va anche rilevato, inoltre, il fatto che i dibattiti su opere connesse al PNRR si svolgono direttamente sul progetto di fattibilità dell'opera e non sul documento di fattibilità delle alternative progettuali, come previsto dalla legge del 2016. In sostanza, il dibattito pubblico si svolge non in una fase iniziale, ma in una fase avanzata di realizzazione delle opere. Questo fatto è stato fonte di criticità, acuendo quelli che appaiono problemi intrinseci dell'istituto del dibattito pubblico mostrati dalle sue prime messe in opera.

A tale proposito, un *early assessment* condotto su alcuni dei dibattiti pubblici realizzati nell'ambito del PNRR e di precedenti programmi (Moro 2022), ha messo in evidenza i limiti e le potenzialità dello strumento 'rivisitato': da una parte esso viene valorizzato, in quanto considerato intrinseco alla migliore attuazione delle opere, dall'altra, come detto sopra, i tempi ristretti riducono sia la inclusività in termini di partecipazione che la possibilità di incidere effettivamente nel percorso decisionale, con il rischio che il percorso divenga uno strumento di mera legittimazione dell'opera stessa, una volta ottenuto il necessario consenso dei cittadini (detta un po' brutalmente).

Non potendo qui riassumere tutti gli elementi dello studio, preme comunque sottolineare come l'analisi abbia messo in luce – tra l'altro – la competenza, anche in senso strettamente tecnico, come possesso di *know*, dei cittadini che hanno partecipato agli incontri e la loro prevalente preoccupazione per le ricadute generali delle opere. Analizzando questi ed altri elementi, e raccolte diverse voci ed esperienze tra gli addetti ai lavori, si ritiene che stia maturando nel nostro paese il nucleo iniziale di una serie di proposte migliorative dello strumento, che anche lato pubblica amministrazione ha ottenuto una buona visibilità, tanto da essere inserito tra le azioni del 5° *Action plan* del programma Open government Italia.<sup>5</sup>

Accade invece che l'attuale proposta di riforma del Codice degli appalti preveda una serie di misure per la semplificazione dei protocolli in materia di opere pubbliche e che tra i provvedimenti della normativa, figurino un drastico ridimensionamento delle procedure di approvazione e verifica dei progetti, con un esplicito riferimento alle norme che regolano l'adozione e l'utilizzo del dibattito pubblico. Lo schema inviato il 9 gennaio 2023 alle Camere, che fa seguito tra l'altro ad una rapida consultazione pubblica indetta dal Ministero delle Infrastrutture,<sup>6</sup> al di là di ogni altra considerazione, rappresenta un notevole passo indietro in tema di partecipazione dei cittadini nella materia degli appalti. Di fatto, la nuova formulazione dell'art. 40 del Codice dei contratti pubblici prevede un deciso depotenziamento dell'istituto del dibattito pubblico, trasformato da innovativo dispositivo di *problem setting* e progettazione attenta ai bisogni dei territori a mero adempimento burocratico per la raccolta di osservazioni online da svolgersi in 60 giorni ed aperta solo a "portatori di

interessi diffusi costituiti in associazioni o comitati, che, in ragione degli scopi statutari, sono interessati dall'intervento", oltre alla eliminazione della Commissione nazionale dibattito pubblico.

E se il nuovo Codice rientra nelle cosiddette "riforme abilitanti" previste dal PNRR, atte cioè a garantire una più efficace attuazione del Piano e prevista all'interno del delicato capitolo delle "semplificazioni", con lo specifico obiettivo di "realizzazione delle infrastrutture" e... il rilancio dell'attività edilizia e la Legge delega 78/2022 prevede, con specifico riferimento al dibattito pubblico, che i decreti legislativi contenenti il futuro Codice devono essere adottati con la finalità di rendere le relative scelte maggiormente rispondenti ai fabbisogni delle comunità e di rendere meno conflittuali le procedure decisionali, si deve osservare come l'attuale proposta di Codice risulti essere purtroppo in controtendenza con i principi e i criteri direttivi fissati dalla legge di delegazione.

Ripristinare la Commissione nazionale dibattito pubblico, un organismo autorevole e indipendente, indispensabile per supportare e monitorare il corretto svolgimento dei dibattiti pubblici, ed introdurre le necessarie modifiche affinché il dibattito pubblico torni ad essere realmente un percorso di informazione e coinvolgimento trasparente, inclusivo, aperto a tutte le persone interessate, da svolgersi con tempi e modalità adeguati ad approfondire tutte le questioni e attivare un confronto dialogico e argomentato tra i diversi punti di vista.

Sono queste le richieste inviate dall'Osservatorio civico PNRR<sup>7</sup> in collaborazione con altre organizzazioni della società civile, alla VIII Commissione (Ambiente) e, per le conseguenze di carattere finanziario, alla V Commissione (Bilancio), nonché alla XIV Commissione (Politiche dell'Unione europea). In parallelo, la stessa richiesta è stata rivolta alle Commissioni del Senato, in una memoria volta a richiedere modifiche urgenti al nuovo Schema di riforma del Codice dei contratti pubblici che le Commissioni, a seguito di specifica delega e dopo una serie di passaggi che hanno coinvolto il Consiglio di Stato e il Governo, stanno ora esaminando per apportare, nel caso, le dovute correzioni. Quali potrebbero essere in tal senso gli impatti della riforma sull'efficacia e sull'autonomia di questo strumento? Si riuscirà a preservare un corretto equilibrio tra partecipazione democratica ed esigenze di snellimento amministrativo? E come muoversi

in un'ottica di mobilitazione e monitoraggio civico? Queste sono alcune delle domande che si pone la community che fa riferimento all'Osservatorio civico, e che ai primi di febbraio 2023 non hanno ancora ricevuto risposta dal Parlamento. ■

## Note

1 Per un quadro aggiornato delle iniziative di consultazione e coinvolgimento promosse istituzioni nazionali e locali negli ultimi anni, vedi Moro *et al.* (2022).

2 Rif. Loi 101/1995.

3 Art. 11 del Trattato sulla Unione europea.

4 DI 77/21.

5 <https://open.gov.it/governo-aperto/piano-nazionale/5nap/azione-3>

6 <https://www.mit.gov.it/documentazione/report-sulla-consultazione-relativa-alla-revisione-del-codice-dei-contratti-pubblici>

7 <https://osservatoriocivicopnrr.it/>

## Riferimenti

Moro G. (2022), "Cittadini, dibattiti pubblici e legittimazione procedurale. Un *early assessment* dei dibattiti realizzati nel contesto del PNRR (agosto 2022)", *Studi Politici*, vol. 1/2022.

Moro G., Alfonsi C. R., Amiconi E., Colletti A., Crisi M., *et al.* (2022), *La cittadinanza in Italia, una mappa*, Carocci, Roma, p. 195-201.



a cura di Laura Petrella e Chiara Martinuzzi

## The New Urban Agenda: where are we? Monitoring the progress on the implementation of the United Nations' global agenda on cities

Chiara Martinuzzi, Laura Petrella

With this article, UN-Habitat and *Urbanistica Informazioni* started a collaboration to bring the global debate on sustainable urbanisation into focus and provide updates on the efforts of the international community in this field. In this respect, an overview of the most recent UN report on sustainable urbanisation – the Quadrennial Report of the United Nations Secretary-General on the Implementation of the New Urban Agenda seemed a good starting point. While global trends are pretty elusive to capture and urban development is as diverse as cities and communities in the world, identifying major shifts in policy and practice, and the globally debated issues, can support the exchange of experiences and innovations and provide opportunities for greater involvement of Italian expertise in the global discussion.

The United Nations Human Settlement Programme (UN-Habitat) promotes sustainable urban development and is the custodian of Sustainable Development Goal 11 for sustainable cities and communities. In 2016, during the Third United Nations Conference of Housing and Sustainable Urban Development (Habitat III) in Quito, Ecuador, 167 countries adopted the New Urban Agenda, a negotiated document which critically looks at urbanisation as a sustainable development opportunity and which guides Member States towards a better and more sustainable urban future. Adopted just one year after the Sustainable Development Goals (SDGs) and the Agenda 2030, the New Urban Agenda elaborates on key principles and means of implementation for sustainable urban development through

its three main transformative commitments: 1) Sustainable urban development for social inclusion and ending poverty, 2) Sustainable and inclusive urban prosperity and opportunities for all, and 3) Environmentally sustainable and resilient urban development.

The document has been the global reference for governments and cities to inform and orient the implementation of sustainable urban development and other global agendas. To ensure the implementation of the NUA, the United Nations set up a series of mechanisms to regularly assess the progress of Member States towards its implementation. These include the Quadrennial reports of the Secretary General on progress in the implementation of the NUA.<sup>1</sup> Upon the request of the General Assembly resolution 75/224 in December 2020, the United Nations Secretary-General convened a High-level meeting on the 28th of April 2022 at the UN headquarters in New York to assess the progress in the implementation of the NUA, to provide a platform for exchange among Member States and to define priority areas for its ways forward.<sup>2</sup> The quadrennial report was the key document discussed at the High-Level meeting.

The 2022 quadrennial report gathers the input of Member States on the ongoing actions taken towards the implementation of the NUA and the achievements of the last four years regarding the recommendations developed by the previous report in 2018. The report is prepared through the compilation of 30 national reports from member states – Italy did not submit – 5 regional reports, and data provided by all other stakeholders,

including local governments, professional associations and United Nations agencies.

Formulated just as the Covid-19 pandemic started to ease and before Russia's aggression in Ukraine, the report took stock of the impact of the pandemic while looking at longer-term trends. One year after its preparation and discussion at the High-Level Meeting of the General Assembly, the report's information is still very relevant and reminds us of the lessons of the pandemic and the long-term challenges of sustainable urban development globally.

In general, the Covid-19 pandemic indeed reverted hard-won global development gains and progress made in implementing the New Urban Agenda and SDG 11. While global poverty had been declining for decades, the trend was reversed in 2020, when the absolute number of people living in extreme poverty rose for the first time since 1997. The proportion of the urban population living in slums, which declined between 2000 and 2014 from 28% to 23%, already saw an increase in 2018 to 23,5%, and the pandemic has likely intensified this trend. The report estimates that the housing deficit will be 440 million by 2025, bringing forward homelessness and forced evictions as raising concerns. At the same time, migration and displacement continue to grow globally. In 2020 more than 82 million people were displaced, and by the end of 2021, more than 270 million people migrated due to persecution, conflicts, violence and climate change. The pandemic also negatively impacted employment rates and the ability to provide work security, as employment opportunities remain

predominantly informal in large parts of the world. The International Labour Organization shows that 8.8 per cent of global working hours were lost in 2020, equivalent to 255 million full-time jobs. This is approximately four times greater than the number lost during the 2009 global financial crisis. Despite the temporary gains due to the pandemic lockdowns, air pollution was already back to pre-pandemic levels in late 2021, and the worsening of air quality, coupled with inadequate waste management, remained important health and environmental concerns.

On a positive note, several impactful initiatives were registered regarding affordable housing, slum upgrading and basic public services. As disaster events sharply increase in the last two decades, 30% of countries have adopted disaster reduction strategies. Progress was recorded in reducing biodiversity loss as more countries adopted climate adaptation strategies through nature-based solutions. In the context of the pandemic, the role of public space has been recognised for public health, and considerable progress has been made in the reclamation, greening and inclusive use of public spaces. Efforts toward reducing the digital divide were scaled up and an increasing number of cities have developed strategies to implement “smart cities”, incorporating a new emphasis on principles of inclusion, human rights and ecological sustainability.

The pandemic has also highlighted the role of local government in sustainable urban development. While multi-level governance faced issues when characterised by an unclear distribution of responsibilities, cities with higher degrees of decentralisation of public administration responded more effectively to the urban challenges during the crisis. Member states also have made progress in implementing the recommendations of the 2018 quadrennial report. Over 150 countries embed urbanisation into their national policy. However, these still need to be translated into actions, and financing mechanisms are still limited and do not respond to the demand. Public participation was also strengthened through 25 new national urban forums and over 170 cross-sectoral partnerships. In addition, 143 cities have submitted a Voluntary Local Review (VLR), a voluntary report that monitors achievements on the 2030 Agenda.

The report also acknowledges that the NUA has received weak overall support from Member States, and its connection with SDGs achievement is poorly understood. The

recommendations of the 2022 quadrennial report encourage Member States to consolidate practical action plans, harness the lessons of the Covid-19 pandemic, and to focus on housing, integrating aspects of health, income, education and access to basic services, protect our planetary ecosystems, work on post-conflict and post-disaster situations for urban displacement, and strengthen coordination among levels of governments.

The 2022 quadrennial report is a key document that informed the outcomes of the HLM. Other key informative moments preparing the HLM were five regional forums for sustainable development, the Economic and Social Council of the United Nations (ECOSOC) special meeting focused on inequality and development cooperation, and dedicated side events, organised immediately prior to the HLM.<sup>3</sup> The President of the General Assembly also established an Advisory Committee on Sustainable Urbanization to support the preparation of the HLM. On the occasion of the HLM, UN-Habitat (2022a, 2022b) published a position paper on the New Urban Agenda – “Tomorrow Today Together” and the “Action Framework for the New Urban Agenda” (AFINUA).

The high-level meeting’s programme consisted of a rich set of contributions by high-level speakers. 87 Member States reaffirmed their commitment to implementing the New Urban Agenda by submitting statements on their progress achieved and actions for the future. The report of the HLM<sup>4</sup> groups and summarises the statements under six thematic areas: 1) The importance of the NUA in achieving the SDGs, 2) The provision of adequate and affordable housing is among key social security measures during and after the Covid-19 Pandemic, 3) Contributions by cities to mitigate climate change, adapt equitably to the effects of climate change and halt environmental degradation; 4) Urban Displacement and Crisis; 5) Urban Prosperity and Sustainable Finance; and 6) Multi-Level governance and localisation.

During her statements at the opening and closing of the HLM, UN-Habitat’s Executive Director, Ms Maimunah Mohd Sharif, stressed that the NUA is a catalyst for the achievement of global goals and a key tool for mitigating threats to our cities and harnessing opportunities for our urban future. She highlighted the *UN system-wide strategy for sustainable urban development* that guides the UN system support Member States in the implementation of the NUA to achieve SDG targets and the UN-Habitat role to provide

technical cooperation and policy advisory support in four areas highlighted by the HLM: affordable housing aligned with basic services and urban planning; climate action with a focus on adaptation; localisation of SDGs, including engaging local governments to mobilise endogenous resources; and urban recovery in countries and cities experiencing post-conflict and disaster situations and urban displacement. These remain key priorities for UN-Habitat at least until 2025.

Discussion, exchange and learning have continued since the HLM at the World Urban Forum 11 in July 2022. The HLM commitments will also be the baseline of the discussion during the 2nd UN-Habitat Assembly (UNHA)<sup>5</sup> in June 2023, which will have as the theme “A sustainable urban future through inclusive and effective multilateralism. Immediately after, the 11th High-level Political Forum on Sustainable Development (HLPF)<sup>6</sup> in July 2023 will review the implementation of the 2030 Agenda for Sustainable Development, with an in-depth focus on five SDGs: 6 (clean water and sanitation), 7 (affordable and clean energy), 9 (industry, innovation and infrastructure), 11 (sustainable cities and communities) and 17 (partnership for the Goals). The debate, action and reporting on achieving the SDGs by 2030 can only intensify as the deadline comes closer, and urban and territorial action is going to be critical for progress. ■

#### Footnotes

1 <https://www.un.org/pga/76/high-level-meeting-on-the-implementation-of-the-new-urban-agenda/>

2 <https://www.urbanagendaplatform.org/node/2106>

3 <https://www.un.org/pga/76/high-level-meeting-on-the-implementation-of-the-new-urban-agenda/>

4 [https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-08/Final%20HLM%20on%20NUA%20-%20PGA%20Summary\\_0.pdf](https://www.urbanagendaplatform.org/sites/default/files/2022-08/Final%20HLM%20on%20NUA%20-%20PGA%20Summary_0.pdf)

5 <https://unhabitat.org/events/second-un-habitat-assembly>

6 <https://sdg.iisd.org/events/high-level-political-forum-on-sustainable-development-hlpf-2023/>

#### References

UN-Habitat (2022a), *Tomorrow Today Together. Delivering the New Urban Agenda*, UN-Habitat, Nairobi [[https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/04/nua\\_tomorrow\\_today\\_together\\_digital\\_a.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/04/nua_tomorrow_today_together_digital_a.pdf)].

UN-Habitat (2022b), *Action Framework for the New Urban Agenda*, UN-Habitat, Nairobi [[https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/04/afinua\\_digital\\_a.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2022/04/afinua_digital_a.pdf)].

## Spatial planners as the guardians of the future of Europe: tenacity and ambition in an era of uncertainty and complexity

Janet Askew

The European Council of Spatial Planners (ECTP-CEU) represents planners and stakeholders across the 46 countries of the Council of Europe, enabling debates about the trends and activities of planning. The ECTP-CEU's Charter of European Planning<sup>1</sup> sets out substantial principles which seek to be embraced by all those within governments central and local, agencies, civil society, academics, NGOs and the private sector. The main criterion for membership is that any organisation which recognises, practises, and supports spatial planning as a distinct discipline can join the ECTP-CEU, which provides its members with an insight into how planning is faring across Europe.

Planning affects everyone. Arguably, it had its strongest hour during the 20th century, when most European countries were establishing planning systems, not always out of expediency to deal with the aftermath of

war, partition, and invasion, but also in response to rapid urbanisation and industrialisation during the 19th and 20th centuries. Inevitably, the new planners learnt from the other professions of the built and natural environments and from long-established planning methods in nearby countries, contextualising their own systems within individual identities and national issues. Despite acknowledging a locally distinctive approach, the ECTP-CEU unites planners under a common vision.

What are the current issues facing spatial planners? Reform is a constant. It is embedded in a global world where the pressures of the free market demand more privatisation of public assets, when planning is rightly a function of the state. Fears exist in many countries that planning is being undermined by corruption and the shift to neoliberalism. Through participating in research and

exemplary practice, the ECTP-CEU strives to persuade governments and communities of the benefits of good planning in the public interest. With its unique position in having access to planners in so many countries, the ECTP-CEU is pleased to share its ideas through this column in *Urbanistica Informazioni* by inviting members to inform and educate through the pages of this journal. It starts with an article celebrating the centenary of the TUP – the Polish Association of Planners – bringing to readers the remarkable history of the tenacity of planning in Poland. That the Polish planners have sustained their practice during the past 100 years offers hope for innovative planning in an increasingly complex and uncertain future. ■

### Footnotes

1 <https://ectp-ceu.eu/2013-the-charter-of-european-planning/>

## Centenary of the Society of Polish Town Planners

Tomasz Majda

Poland regained its freedom after more than a hundred years of partitions after World War I, but military and diplomatic struggles for the country's borders continued throughout almost the entire interwar period – especially dramatically on the eastern border, initially with Russian tsarist and then communist troops. Resisting external threats were accompanied by the reconstruction of the

country's potential after several times passing the front during the war, but above all after building the experience of several generations functioning in different political, economic, and legal orders. The greatest economic potential and self-government organization existed in the German partition, while in Russia and Austria, the partitioning powers did not invest in any infrastructure,

and additionally in the Russian partition all decisions were made by the distant and centralized tsarist administration. It was the industrial revolution period, so the deliberate limitation of local social activity, including investment opportunities, led to a dramatic humanitarian situation in dynamically growing cities. In this situation, on January 31, 1923, a group



of 10 architects signed an act establishing the Society of Polish Town Planners (TUP) at the Faculty of Architecture of the Warsaw University of Technology. During the partitions, they gained various professional experiences throughout Europe, and when establishing the Society, they represented 3 institutions: the University, the City (Warsaw City Regulation Office), and the State (City Regulation Department of the Ministry of Public Works). Such a composition defined the profile of the Society's activities. Among the goals listed in the Statute, there was scientific and consulting work and the dissemination of knowledge in society. One of the duties of each member was to deliver at least one paper or publish a scientific paper in a three-year cycle. On the other hand, a prominent place in the activities of the Society was occupied by professional issues related to the redefinition of the concept of contemporary urban planning, but also with pressing social needs. Therefore, there were numerous urban design competitions organized jointly with individual municipal units, but also cooperation with the Association of Polish Cities within the permanent Urban Planning Commission established in 1930. The most pressing social need, however, was the issue of housing. In 1925, the Society becomes a member of the International Federation for Town & Country Planning and Garden Cities (IFHP), and in 1929 it co-creates the Polish Society for Housing Reform, as a section of the International Housing Association, whose vice-president was Teodor Toeplitz, member of the board of the TUP. He was also a promoter of cooperative construction in Poland and co-founder of the pioneering Warsaw Housing Cooperative founded in 1921. Its aim was to build cheap, mass, and functional housing, fulfilling social and cultural functions and addressed to workers and the poor intelligentsia. It became a laboratory of new organizational, financial, social, functional, and material techniques. Due to the lack of funds after the completion of the first housing colony, the second and some later colonies were financed by a direct loan from the Banca Commerciale Italiana negotiated as part of a loan to the Polish government. The Faculty of Architecture was involved in these later projects, including Barbara and Stanisław Brukalski and Helena and Szymon Syrkus, members of the TUP also forming the avant-garde group Praesens and belonging to Les Congres Internationaux d'Architecture

Moderne (CIAM). Szymon Syrkus represented Poland in CIAM from 1928, also in the Executive Committee (CIRPAC), until its dissolution 20 years later. Helena Syrkus held various functions at CIAM, e.g. simultaneously translating the Athens Charter, because the proceedings of the 4th Congress were held in three languages, and after World War II, taking the position of vice-president. During the 2nd CIAM Congress, Poland presented projects of housing cooperatives from several cities, and after the Congress, the 'smallest apartment' exhibition was organized in one of the buildings of the Warsaw Housing Cooperative.

The issue of regional planning and, at the same time, the relationship between spatial and economic planning appeared in internal discussions of the TUP in 1928, reflecting the association's interest in large-scale problems as well. Probably the most famous large-scale project was the Functional Warsaw by Jan O. Chmielewski and Szymon Syrkus. The interdisciplinary concept on a local scale was derived from analyzes on an intercontinental, European, and national scale. It took into account factors that remained constant in the foreseeable future, and when proposing a functional and spatial structure, it recognized the schedule of successive development. The 5th Congress of CIAM in 1934 adopted the project of Functional Warsaw as a methodological basis for the development of analogous problems by groups from other countries. The accuracy of the design solutions can be proven by the fact that the boundaries of the Warsaw Province, despite the change in the socio-economic system, were set after World War II in accordance with the range of Functional Warsaw, and the current settlement structure is consistent with the one designed 90 years ago. In addition to the plans of 11 regional planning districts organized until 1937, TUP postulated (from 1933) the creation of a plan for the development of the entire country, but the War interrupted the work, and after the War, Poland again found itself in other borders and an imposed foreign system. The death of 40% of TUP members during World War II and the dominance of communist economic planning over long-term spatial planning caused a change in practice in Poland till the end of the 1960s. However, it was a period of theory development. Bolesław Malisz published "The Theory of Threshold Analysis as a Tool in Urban and Regional Planning" (1963), the

method which is still used in the practice of world planning studios. At the same time, the Warsaw Optimization method was developed: a formalized method of two-stage development of plans, based on minimizing inputs and maximizing the effects of the distribution of urban public investments. Later on, Kazimierz Wejchert, by building the new city of Nowe Tychy, developed the 'theory of elements of urban composition', which became one of the foundations of teaching urban design in Poland. It differs from Kevin Lynch's theory in that it is a practical toolkit.

Due to the limited possibilities of international cooperation from behind the Iron Curtain, but at the same time a high opinion of Polish experience related to reconstruction after war damage, Polish urban planners took part in the work of the United Nations. Adolf Ciborowski became the chief director of the UN program for the reconstruction of Skopje in Macedonia after the earthquake in 1963, and then he was an adviser on spatial planning to the UN Secretariat. On behalf of the UN, Polish teams led the reconstruction of Skopje, Chimbote in Peru after the 1970 earthquake; Bogdan Wyporek was the head of the international team of UN experts in Libya and the general designer of Libya's national plan, the coordinator of UN projects in the countries of East Africa and the Middle East at the UN-Habitat Center. Polish urban planners also won the main prizes in many urban competitions, e.g. for the center of Leopoldville, Espoo near Helsinki, the development of the Tronchetto island in Venice, or New Belgrade.

From a small and rather exclusive Society of experienced urban planners, TUP has transformed into an extensive union organization with regional representations and horizontal problem sections. The early 1990s marked the beginning of a period of democratic changes in Poland. For the first time since 1945, conditions were created for expanding international cooperation. Already in 1990, TUP organized the 26th ISOCARP Congress in Warsaw, and in 1993 the IFHP Congress. In 1991, TUP joined the ECTP-CEU and became the only association from outside the EU to become a member of the Council. TUP participated in the development of the New Athens Charter and a guide for novice urban planners entitled "Try This Way". The first general meeting outside the EU in the history of the ECTP-CEU was held in 2001 in Warsaw and was combined with a conference entitled "Consequences of EU

enlargement for spatial planning and spatial planning in EU candidate countries". The following year, TUP was accepted as a full member of the Council, and the president of TUP, Bogdan Wyporek was elected vice-president of the Council. In the meantime, along with the change in the socio-economic system in Poland, state design offices were abandoned and a commercial market for planning services was introduced. It was the beginning of the decrease in the number of members of the Society, sealed by the creation of a professional self-government – the Chamber of Urban Planners in 2003, which also took over the membership in the ECTP-CEU two years after Poland's accession to the EU in 2004. In 2014, however, the Parliament dissolved the Chamber of Urban Planners, which resulted in another extension of the scope of the Society's activities, e.g. for professional advice, but also increased its international activities. In addition to international workshops of various nature organized by TUP members, including those associated with ISOCARP and international sessions in Congresses, the TUP also co-organized the jubilee 50th ISOCARP Congress in Gdynia in 2014. Many members of the Society served as vice-presidents of ISOCARP - Piotr Lorens being the longest.

In recent years, TUP has cooperated, among others, in the organization of the UN World Urban Forum, which took place in Katowice in 2022, and a few months later, and just three months before its centenary, at the September ECTP-CEU General Assembly in Bratislava, TUP was re-admitted as a member of the Council, closing a certain bracket while opening a new century of its activities. ■

# ASSOCIAZIONI

## Assurb

a cura di Nadia Caruso



### L'intervento dell'Assurb al seminario Siu sul tema 'riforma dei saperi'

Nadia Caruso, Chiara Panigatta

Il 10 febbraio 2023 la Siu ha organizzato il seminario "L'urbanistica al tempo della riforma dei saperi. Valori, sfide, progetti di una disciplina in mutamento" presso l'Università degli studi Roma Tre. La presidente dell'Assurb, la Dott.ssa Chiara Panigatta, è stata invitata ad intervenire nella tavola rotonda pomeridiana, che approfondiva il tema in relazione al mondo del lavoro e della professione, insieme a presidenti e portavoce di Anci, Censu, Urban@it, Inu, Consiglio Nazionale degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti, Conservatori e Consiglio Nazionale degli Ingegneri.

La Riforma dei saperi proposta dall'ex MIUR, oggi MUR, significa in primis la ridefinizione di un aspetto dell'accademia italiana: la messa in discussione delle declaratorie disciplinari di ogni settore, ovvero nel caso dell'urbanistica e della pianificazione, delle discipline distinte dai codici Icar/20 e Icar/21. Nell'ambito della riflessione coordinata dal Cun (Consiglio universitario nazionale), la Siu ha partecipato insieme ad altre associazioni e soggetti al processo di cambiamento delle definizioni dei due settori scientifico disciplinari, cercando di evitare un mero aggiornamento lessicale e tenendo conto delle diverse sensibilità.

Nella prima parte del seminario, si è affrontato il tema della Riforma dei saperi allargando lo sguardo oltre le declaratorie e mettendo in luce la necessità di considerare come l'insegnamento dell'urbanistica cambi di pari passo al cambiamento della società e del territorio. La discussione si è concentrata su elementi quali l'interdisciplinarietà e

i percorsi di collaborazione, l'apertura e le specificità disciplinari della comunità scientifica, i temi e le aree di studio di pianificatori e urbanisti. La Siu propone un'articolazione in 14 temi rilevanti per il rinnovamento dell'insegnamento in parallelo al cambiamento della società e del modo di fare urbanistica.<sup>1</sup> Questi affrontano le diverse dimensioni di piani, processi e politiche nella formazione e insegnamento della pianificazione: dalla questione ambientale, il rischio e la resilienza, le disuguaglianze della società e delle comunità, le forme dell'urbano, i valori patrimoniali, le valutazioni di patrimoni naturali e culturali, le sperimentazioni di tecniche innovative per piani, programmi e progetti, le pratiche di condivisione, coproduzione e co-design, il paesaggio, il metabolismo e l'economia circolare, le aree interne, le aree in transizione e i territori in mutazione, i processi di finanziarizzazione e i loro impatti nei processi decisionali.

Trasferendo queste riflessioni nell'ambito professionale, la Siu ha rilanciato il dibattito sulle pratiche urbanistiche e l'attività progettuale, nelle sue diverse declinazioni: competenze e tecniche, ruolo nelle pubbliche amministrazioni, diverse prospettive disciplinari tra ingegneri, architetti e pianificatori.

Chiara Panigatta, intervenendo alla tavola rotonda, ha affrontato il tema del riconoscimento normativo del titolo di laurea per pianificatori e pianificatrici, come tassello fondamentale e prima vera affermazione delle competenze dei professionisti laureati in urbanistica e pianificazione. La riforma

delle professioni, avvenuta più di vent'anni fa (Dpr 328/2001), ha permesso l'attribuzione formale di competenze in materia di pianificazione del territorio, del paesaggio, dell'ambiente e della città.

Come riportato nell'articolo del 2020 di Bonavero e Cassatella, sono numerosi i corsi di studio in pianificazione attivi in Italia. All'inizio degli anni 2000, a seguito della riforma delle professioni e della riforma universitaria (Dm 509/1999) vi è stata una forte crescita nella numerosità dei corsi (19 atenei, 23 corsi di primo livello e 12 di secondo livello), diminuiti fortemente nel decennio 2010 e attualmente di nuovo in fase di moderata ripresa. A questi corrispondono numeri di matricole annuali pari a circa 400-550 per i corsi di primo livello e tra 250-350 per i corsi di secondo livello (dati 2020). Altro elemento da mettere in luce è la geografia dei corsi, che mostra una distribuzione diseguale dal punto di vista territoriale: i corsi di primo livello sono distribuiti abbastanza equamente nella penisola e nelle isole, mentre l'offerta di secondo livello è più concentrata in alcune aree e quasi assente in centro Italia.

Tuttavia, resta attuale il problema più generale della riconoscibilità della figura professionale nel mercato del lavoro, che da un lato sconta una sostanziale mancanza di volontà, da parte degli enti preposti, di difendere e promuovere figure professionali con competenze specialistiche; dall'altro, non può prescindere dal coinvolgimento del sistema ordinistico di riferimento<sup>2</sup> per poter essere superato in maniera efficace.

Riprendendo ancora i dati citati da Bonavero e Cassatella (*ibid.*), se nel 2020 i pianificatori iscritti agli ordini provinciali erano circa 1800, a fronte di circa 15.000 laureati, erano numerosi coloro che sostenevano e superavano l'esame di stato (circa 120-160 ogni anno), in parziale controtendenza rispetto alla gran parte delle altre professioni ordinarie. Sarebbe quindi rilevante aprire una riflessione sulle opportunità, lavorative e non, per i pianificatori abilitati all'esercizio della professione e per coloro che si iscrivono all'ordine professionale.

Inoltre, il pianificatore/la pianificatrice sono figure spesso ancora poco conosciute nel mondo del lavoro, scarsamente presenti negli enti locali. Soprattutto nei comuni più piccoli, potrebbero costituire un importante stimolo nella programmazione e nello sviluppo di strategie progettuali.

Queste problematiche si rispecchiano nella

condizione occupazionale dei laureati. Le debolezze del mercato del lavoro sono evidenti nei dati riportati da Bonavero e Cassatella (*ibid.*): il 65-80% degli occupati lavora nel settore privato e il 10-20% nella pubblica amministrazione. Inoltre, "il tasso di occupazione dei laureati magistrali in pianificazione è pari al 65,8% ad un anno dal conseguimento del titolo, all'80,4% a 3 anni e al 90,1% a 5 anni, cioè inferiore al tasso di occupazione medio per le classi di laurea magistrale del gruppo disciplinare dell'architettura. A 5 anni dal titolo il divario risulta colmato. La retribuzione netta mensile, passando dai 1.164€ a un anno dalla laurea ai 1.457€ a 5 anni dalla laurea, risulta in linea o di poco superiore alla media delle professioni dell'architettura, anche se decisamente inferiore rispetto a quella di altre professioni liberali." (*ibid.*: 105). Le disuguaglianze territoriali già citate precedentemente sono evidenti anche nell'occupazione, i dati occupazionali disaggregati per ateneo mostrano condizioni migliori al nord e al centro Italia. Questo squilibrio è stato ricordato anche dalla presidente Siu nel corso del seminario del 10 febbraio: la Prof.ssa Angela Barbanente ha sottolineato come negli ultimi trent'anni la retorica della competitività abbia aggravato le disuguaglianze territoriali e accademiche sotto il profilo della formazione, della didattica e della ricerca. Nelle sedi universitarie in cui vengono meno gli iscritti, anche le pratiche di ricerca divengono meno libere e autonome.

Chiara Panigatta ha poi affrontato nel suo intervento alcuni aspetti caratterizzanti la formazione del pianificatore/pianificatrice. La figura del pianificatore è interdisciplinare, flessibile e capace di dialogare con diverse professionalità, in grado di sviluppare ragionamenti complessi, anche in termini di programmazione e rendicontazione delle spese e dei bilanci degli enti pubblici. Tuttavia, si registra come debolezza dei corsi di studi in pianificazione, la mancanza di un approfondimento nelle discipline della pubblica amministrazione, sia in riferimento allo studio dei procedimenti amministrativi, che al tema della programmazione economico-finanziaria degli enti. Quest'ultima interessa l'organizzazione dei lavori pubblici/la gestione del territorio, ma anche la programmazione degli investimenti e dei progetti strategici. Questi limiti influenzano l'inserimento e l'integrazione della figura del pianificatore nel mondo del lavoro e si riscontrano sia nel settore pubblico

che nel mercato privato.

Per quanto attiene le opportunità di accesso nel pubblico, la mancanza di una base conoscitiva nelle materie amministrative si rivela come limite soprattutto nelle fasi concorsuali, generando una oggettiva difficoltà per gli enti interessati ad assumere nuovo personale. La scarsa conoscenza dei meccanismi di finanza pubblica e delle procedure ha effetti anche nelle opportunità lavorative nel settore privato, soprattutto quando i temi progettuali da affrontare sono quelli della rigenerazione urbana o l'attuazione di proposte progettuali interamente finanziate o cofinanziate da fondi pubblici (regionali, nazionali o europei).

Ormai da diversi anni la redazione dello strumento urbanistico generale, quale atto di regolazione e regolamentazione in cui 'disegnare' lo sviluppo urbano e organizzare visioni e strategie di medio e lungo termine, costituisce una porzione residuale del lavoro dei pianificatori. Dalla prima crisi del mercato immobiliare (2007-2008), infatti, non sono più i tempi dell'urbanistica attuativa (reiteratamente prorogati *ex lege*) che dettano l'agenda delle trasformazioni urbane e territoriali, ma i progetti di opere pubbliche finanziati attraverso bandi (regionali, nazionali o europei), o le procedure di variante puntuale allo strumento urbanistico generale e, più recentemente, le procedure 'in deroga' allo strumento urbanistico generale. Questo cambio di paradigma, che nell'intenzione del legislatore nazionale e regionale dovrebbe 'velocizzare' l'attuazione dei progetti in nome della 'semplificazione', si scontra con diverse problematiche che potremmo definire endemiche al processo decisionale quali: la difficoltà di programmazione degli enti locali, la ridondanza delle fasi procedurali e, in generale, una scarsa propensione alla decisione intesa come assunzione di responsabilità.

All'interno dello scenario sopra descritto, il valore aggiunto che può (e deve) portare il pianificatore territoriale è la conoscenza del processo decisionale, unitamente ad una conoscenza normativa specifica ed alla capacità di parlare linguaggi diversi, fungendo da raccordo interdisciplinare.

Oggi la capacità di confrontarsi con la costruzione di progetti complessi, per diverse ragioni, costituisce ed assorbe una grande parte del mercato con cui si deve confrontare un pianificatore. I suoi committenti sono: pubbliche amministrazioni, enti (territoriali ma anche appartenenti al terzo settore),



imprese e spesso anche altri professionisti, che appartengono alla famiglia delle cosiddette "professioni tecniche". Ciascuno di loro ha interessi diversi e risorse diverse, e solo a volte possono contare su obiettivi almeno convergenti, se non condivisi. La capacità di leggere e interpretare il contesto decisionale è la prima capacità e la prima competenza che deve acquisire un pianificatore territoriale, perché gli permetterà di essere individuato come figura di riferimento in grado di proporre soluzioni e strategie utili a contemperare le esigenze dei diversi attori. ■

### Note

1 Position paper per la sessione "Formazione", Formazione all'urbanistica e alla pianificazione, in tempo di "riforma dei saperi", elaborato dalla Commissione Siu Formazione (Claudia Cassatella, Michelangelo Russo, Corrado Zoppi) e da parte della Giunta Siu (Massimo Bricocoli, Giuseppe De Luca, Maurizio Tira).

2 Chiara Panigatta ha sottolineato come 'significativo' il fatto che il Cnappc, tra tutti i soggetti invitati alla tavola rotonda della Siu, sia stato l'unico assente.

### Riferimenti

Bonaverò F., Cassatella C. (2020), "Il Pianificatore territoriale in Italia: alcuni dati su formazione e professione in una prospettiva internazionale", *TRIA*, no. 25, 2, p. 99-112.

# Novità editoriali



## URBANISTICA

165-166

gennaio-giugno 2020

luglio-dicembre 2020



## urbanistica INFORMAZIONI

306

novembre-dicembre 2022



## urbanistica INFORMAZIONI

306 special issue

novembre-dicembre 2022



## Le sfide dell'urbanistica oggi

Domenico Passarelli (a cura di)

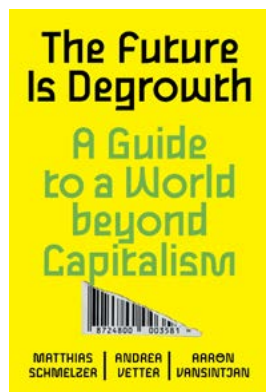
Collana Accademia

**INU**  
Edizioni

a cura di Federico Camerin

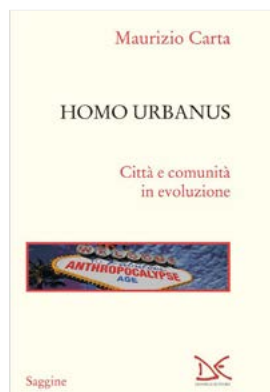
## Società, città, territori in transizione. Quali prospettive?

Federico Camerin



**Matthias Schmelzer, Aaron Vansintjan, Andrea Vetter (2022), *The future is degrowth. A guide to a world beyond capitalism*, Verso, Londra.**

Il volume (dal titolo "Il futuro è la decrescita. Una guida per un mondo oltre il capitalismo") spiega le ragioni per cui la crescita economica non funziona e non può funzionare in armonia con uno sviluppo sostenibile. Offrendo una contro-storia di come la crescita economica sia emersa nel contesto del colonialismo, dell'industrializzazione e della modernità capitalista, si sostiene che l'ideologia della crescita nasconde le disuguaglianze e distruzioni ecologiche associate al capitalismo e indica alternative auspicabili ad esso. Appare ovvio che la società odierna sia prigioniera dell'egemonia della crescita. Anche le proposte di Green New Deals emancipatori o di postcapitalismo basano le loro speranze utopiche sullo sviluppo delle forze produttive, sulla redistribuzione dei frutti della crescita economica e del progresso tecnologico. Tuttavia, prove sempre più evidenti dimostrano che la continua crescita economica non può essere compatibile con la sostenibilità o necessaria per una buona vita per tutti. Il libro offre dunque una visione del postcapitalismo oltre la crescita. Basandosi su un vivace campo di ricerca, discute l'economia politica e la politica di un'economia non in crescita. Traccia un percorso attraverso politiche finalizzate alla democratizzazione dell'economia e alla creazione di spazi liberi alla sperimentazione e movimenti contro-egemonici che permettano di rompere con la logica della crescita. Le prospettive della decrescita offrono un modo per uscire dal *tapis roulant* di un sistema alienante, espansionistico e gerarchico.



**Maurizio Carta (2022), *Homo urbanus. Città e comunità in evoluzione*, Donzelli, Roma.**

Il libro racconta le città e l'umanità in evoluzione, ripartendo dal famoso libro *Cities in Evolution* di Patrick Geddes (1915), biologo-urbanista che a inizio '900 intendeva dare statuto e anima alla nascente urbanistica come un grande processo sociale di autoeducazione collettiva, perché il futuro delle città è l'esito delle azioni cooperanti dei suoi cittadini, in una potente evoluzione. Anche questo libro ambisce a rintracciare indizi di una nuova genesi urbana e tracce della lunga ma lenta evoluzione umana, conferme delle epifanie di una nuova interazione tra città e comunità ed effetti delle loro genealogie, analizzando le città e le comunità contemporanee con la lente dell'approccio evoluzionista, con la sensibilità dello studioso e con l'accuratezza di chi si occupa di città. La città del futuro, definita dall'autore come "città aumentata dell'Homo urbanus", necessita di una efficace strategia di pianificazione o di nuovi strumenti progettuali e pretende un radicale ripensamento delle politiche per le città che perturbino positivamente gli organismi urbani con un metabolismo anestetizzato, con un'energia vitale ridotta o in declino, con un dinamismo sociale rallentato, con un'economia fragile. Ciò che risulterà interessante per il lettore sarà il fatto che bisognerà pianificare una politica che non si basi sull'immissione di energia esterna derivante dalle risorse post-pandemiche, dai programmi occasionali di ripresa, dai bonus in debito o dall'attrazione di investimenti perché queste risorse straordinarie sono concepite e costruite in debito e perciò non possono mantenere attivo a lungo il metabolismo urbano compromesso.



**Sergio Andrés Cabello (2021), *La España en la que nunca pasa nada. Periferias, territorios intermedios y ciudades medias y pequeña*, Akal, Madrid.**

*Nunca pasa nada* ("Non succede mai niente") è un'espressione frequente in gran parte della penisola iberica, che ben si adatta a quella 'Spagna invisibile' che viene messa alla ribalta solo in occasione di un evento tragico o pittoresco. Il volume propone una riflessione sui territori spagnoli caratterizzati dalla presenza di città piccole e medie – e anche di altri comuni più piccoli, corrispondenti in Italia ai cosiddetti borghi delle aree interne – che saranno le prossime a cadere nei processi di invecchiamento della popolazione, allontanamento dei giovani, abbandono delle attività produttive tradizionali, ecc., che fino a poco tempo fa sembravano interessare solo il mondo rurale. Il libro dimostra che questa Spagna intermedia tra la 'Spagna vuota' e la 'Spagna metropolitana' si trova in una terra di nessuno, in un processo che non porterà allo spopolamento in senso stretto, ma che approfondirà le disuguaglianze territoriali e sociali. L'autore dunque propone una rivendicazione di questa 'terza Spagna', che ha alimentato quella metropolitana attraverso i processi migratori, che è stata vituperata e poi rivendicata e che ha e sta contribuendo allo spopolamento dei comuni più piccoli. Territori che hanno acquisito orgoglio grazie alla rivendicazione delle loro identità collettive attraverso lo stato delle autonomie, municipalità che si trovano al di fuori dei grandi flussi globali. Insomma, una terza Spagna a cui sta accadendo ciò che sta accadendo ai ceti medi che, dopo essere cresciuti socialmente, hanno visto interrompersi la loro mobilità sociale con la crisi.

## Governo del territorio

Carlo Alberto Barbieri

La riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, inserisce fra le materie di legislazione concorrente, il Governo del territorio (Gdt), eliminando la voce Urbanistica, di cui al precedente testo dell'articolo 117. La successiva giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il Gdt comprende tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni a Statuto ordinario (art. 117, 3 Cost.), dunque non 'soltanto' l'urbanistica e l'edilizia, che ne costituiscono comunque contenuto indiscutibile (cfr. le Sentenze 307/2003, 362/2003, 196/2004).

Il Gdt è pertanto una materia legislativa che richiede di essere trattata come un ampio 'insieme complesso di funzioni fra loro interagenti', dal significativo fortemente polisemico e che chiama in causa tutte le Istituzioni costituenti la Repubblica che hanno la responsabilità e le competenze delle relative fondamentali attività, fra le quali la funzione e il metodo della pianificazione del territorio. Si può ritenere che anche per il Gdt possa valere quanto già è stato affermato dalla Corte costituzionale per la *Tutela dell'ambiente* e cioè quello di essere un "valore" oltre che una "materia" (cfr. le Sentenze 407/2002, 66/2018, 69/2018), facendo da ciò ulteriormente discendere il principio per cui le competenze sono riferite trasversalmente a tutti i soggetti del sistema istituzionale multilivello chiamando in causa l'esigenza di leale cooperazione ove si creino 'intrecci inestricabili' tra materie attribuite alle competenze dello Stato o delle Regioni.

Inoltre, il Gdt deve essere considerato come 'oggettivamente' concorrente: ciò sia per il già richiamato carattere transcalare e multilivello istituzionale, sia per fondamentali ragioni di merito quali i temi sostantivi che riguardano, non solo, la conformazione delle proprietà (vincoli, espropriazione, principio di perequazione, tutele) ma anche un'applicazione

nazionale dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione alla pianificazione, alla formazione ed approvazione dei piani e delle loro integrate valutazioni ambientali. In tal modo si permette di chiarire le indispensabili relazioni che nel Gdt si intrecciano fra i) alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato (fra tutte la Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, la Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) e ii) altre materie concorrenti (fra tutte Porti e aeroporti civili, Grandi reti di trasporto e di navigazione, Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, Protezione civile, Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario).

Appare pertanto evidente che il Gdt non è da attribuire allo Stato come materia esclusiva e, per motivazioni opposte, altrettanto irragionevole è una sua attribuzione esclusiva alle Regioni (per reali rischi di frammentazione legislativa, contenzioso fra Stato e Regioni, assenza di fondamentali riferimenti unitari) maggiormente se si considera la partita in corso attinente la procedura dell'art 116, c. 3 Cost. riguardante le "autonomie differenziate" per le Regioni e concernenti le materie legislative concorrenti (fra cui il Gdt). Per questo va denunciata la responsabilità dello Stato che in oltre 20 anni non ha saputo redigere e approvare leggi di principi fondamentali e norme generali sulle materie concorrenti e segnatamente sul Gdt: una condizione pur costituzionalmente posta con chiarezza perché, a valle del telaio nazionale e fondamentale di leggi di principi, le Regioni facciano buone leggi, caratterizzate territorialmente, di contenuto e disciplina di una data materia concorrente.

In questo quadro è dal 2001 che l'Inu ha dapprima atteso, poi proposto ed incalzato lo

Stato (Parlamento e Governi) ad emanare la necessaria e organica legge di principi fondamentali e norme generali del Gdt. Ciò anche per i molteplici atti legislativi non organici, parziali e settoriali vigenti o in corso di redazione e certamente riguardanti contenuti del Gdt ma senza il loro inquadramento in una legge di principi, fra cui : la Legge 55/2019 "Disposizioni urgenti per il rilancio del settore dei contratti pubblici, per l'accelerazione degli interventi infrastrutturali, di rigenerazione urbana e di ricostruzione a seguito di eventi sismici"; l'AS 2383/2022 "Contenimento del consumo del suolo"; l'AS 1131/2019 "Misure per la rigenerazione urbana" e l'AC 113/2019 "Principi generali in materia di rigenerazione urbana, di perequazione, compensazione e incentivazioni urbanistiche"; il Gruppo di lavoro del MIT (Dm 349/2018) "Adeguamento del Di 2.4.1968 n. 1444 alle nuove dotazioni urbanistiche necessarie per i processi di miglioramento della qualità urbana e per la coesione sociale e disciplina dei parametri di altezza e distanza nella pianificazione urbanistica e nelle costruzioni".

La perdurante assenza di una legge di principi fondamentali e norme generali del Gdt' determina conseguenze del tutto negative per l'indispensabile innovazione, efficacia e semplificazione della pianificazione delle città e dei territori, per una sostantiva transizione dall'urbanistica al Gdt, per il successo ed impatto dell'attuazione dello stesso PNRR, per il Paese. ■

### Note

1 Vanno però segnalate due iniziative rivolte invece ad una Legge di principi sul Gdt: la Commissione per la riforma della normativa nazionale in materia di pianificazione del territorio e standard urbanistici (istituita dal MIMS con Dm 441/2021, che ha cessato di operare con la caduta del Governo); nella legislatura in corso il Ddl Morassut "Principi fondamentali e norme generali in materia di governo del territorio" (AC 283, VIII Commissione, 20.2.2023).



## Autori

### Rita Elvira Adamo

Phd, Co-Fondatrice La Rivoluzione delle Seppie, Associate Lecturer/ London Metropolitan University

### William Marco Aiello

Coordinatore comitato organizzativo Simposio RiEvoluzione, INU Giovani Calabria

### Anna Alimpiyeva

Independent researcher

### Emma Amiconi

Presidente Fondaca-Fondazione per la cittadinanza attiva

### Andrea Arcidiacono

Giunta esecutiva nazionale Inu, Cdn Inu, DASTU/Politecnico di Milano

### Janet Askew

President of the ECTP-CEU

### Carlo Alberto Barbieri

Presidente Inu Piemonte e Valle d'Aosta, già Professore ordinario di Urbanistica/Politecnico di Torino

### Federico Beffa

Project leader progetto "F2C - Fondazione Cariplo per il Clima"

### Dora Bellamacina

Architetto, PhD, LabStUTeP - DarTe/ Università Mediterranea di Reggio Calabria

### Ambra Bernabò Silorata

Jane's Walk Italy, City Organizer Jane's Walk Rome

### Adriano Bisello

ECTP-CEU, Eurac Research

### Bertrando Bonfantini

DASTU/Politecnico di Milano

### Caterina Brancaleoni

Dirigente responsabile Settore coordinamento politiche europee/ Regione Emilia-Romagna

### Massimo Bricocoli

DASTU/Politecnico di Milano, Giunta Siu

### Alessandro Bruni

Coordinatore Inu Community Città accessibili a tutti

### Emma Buondonno

DIARC/Università degli Studi di Napoli Federico II

### Roberta Calcina

Jane's Walk Italy, City Organizer Jane's Walk Olbia

### Federico Camerin

Ricercatore Margarita Salas/ Universidad UVA de Valladolid- Univesidad UPM de Madrid-GIAU+S

### Lucio Caporizzi

Già Direttore Programmazione/ Regione Umbria

### Marcello Capucci

Dirigente Area Rigenerazione Urbana e Politiche per l'Abitare/Regione Emilia-Romagna

### Antonio Carannante

Assessore Affari Legali, Promozione Vivara, Valorizzazione Terra Murata, Pesca, Agricoltura, Tutela degli animali, Rapporti con le Università, Archivio Comunale/Comune di Procida

### Luigi Carboni

DASTU/Politecnico di Milano

### Stefano Carpenito

DICIV/Università degli Studi di Salerno

### Nadia Caruso

DIST/Politecnico di Torino, Consiglio Nazionale Assurb

### Claudia Cassatella

DIST/Politecnico di Torino, Commissione Siu Formazione

### Claudio Cecchinelli

Responsabile Servizio Cultura e Unesco/Comune di Bergamo, Focal Point Bergamo Creative City Unesco for Gastronomy

### Federica Cicalese

DICIV/Università degli Studi di Salerno

### Emanuela Coppola

Redazione nazionale UI, LUPT/ Università degli Studi di Napoli Federico II

### Giuseppe De Luca

DIDA/Università degli Studi di Firenze, Giunta Siu

### Andrea Di Giovanni

Ingegnere, DICAR/Università di Catania

### Luana Di Lodovico

Coordinatrice INU Giovani 2020-2022

### Allegra Eusebio

Dottoranda URD - DIST/Politecnico di Torino

### Katia Fabbri

DIARC/Università degli Studi di Napoli Federico II

### Isidoro Fasolino

DICIV/Università degli Studi di Salerno

### Lorenzo Fogliato

Dirigente Settore Servizi alla Persona ed Innovazione della Città/Comune di Moncalieri

### Carolina Giaimo

Vice Presidente nazionale Inu, Direttrice UI, DIST/Politecnico di Torino

### Sandra Gizdulich

Agenzia per la coesione territoriale

### Michele Grimaldi

DICIV/Università degli Studi di Salerno

### Giovanni Lanza

DASTU/Politecnico di Milano

### Giada Limongi

DADI/Università della Campania Luigi Vanvitelli

### Barbara Lori

Assessore alla Programmazione territoriale, Edilizia, Politiche abitative, Parchi e forestazione, Pari opportunità, Cooperazione internazionale allo sviluppo/Regione Emilia-Romagna

### Tomasz Majda

Society of Polish Town Planners (TUP)

### Gaetano Giovanni Daniele Manuele

Architetto, PhD, Jane's Walk Italy, City Organizer Jane's Walk Catania

### Franco Marini

Redazione nazionale UI, Dirigente SO Pianificazione territoriale e progetti strategici/Comune di Perugia

### Chiara Martinuzzi

Urban designer/UN-Habitat

### Valeria Morello

Architetto

## Autori

### Irene Mortari

Responsabile Unità di progetto  
Pianificazione territoriale generale/  
Città metropolitana di Torino

### Oleksandra Nenko

Turku Institute for Advanced Studies/  
University of Turku

### Barbara Nerozzi

Servizio Pianificazione territoriale  
e urbanistica, dei trasporti e del  
paesaggio/Regione Emilia-Romagna

### Fabrizio Oddone

Responsabile tecnico SAT scarl,  
Settimo Torinese

### Simone Ombuen

Dipartimento di Architettura/  
Università degli Studi Roma Tre

### Chiara Panigatta

Pianificatrice, Presidente Assurb

### Laura Petrella

Inter-Agency Advisor/UN-Habitat

### Mario Piccinini

Inu, Socio Fondatore Olivettiana Aps

### Giovanni Pineschi

Agenzia per la Coesione territoriale

### Alessandra Pioselli

Politecnico delle arti di Bergamo  
Donizetti-Carrara - Accademia di  
belle arti G. Carrara

### Daniela Poli

Presidente Cds Magistrale PPCT/  
Università di Firenze

### Paola Pucci

DAStU/Politecnico di Milano

### Iginio Rossi

Coordinatore Inu Community Città  
accessibili a tutti

### Michelangelo Russo

DIARC/Università degli Studi di  
Napoli Federico II, Commissione Siu  
Formazione

### Stefano Salata

Redazione nazionale UI, DAStU/  
Politecnico di Milano

### Vittorio Salmoni

Vicedirettore UI, architetto, Inu  
Community Città creative

### Marichela Sepe

DICEA/Sapienza Università di Roma

### Nicola Serini

Dirigente Area tecnica/Comune di  
Cantagallo (Prato)

### Eugenio Siciliano

Architetto

### Maria Somma

DIARC/Università degli Studi di  
Napoli Federico II

### Giulia Valeria Sonzogno

Dottoranda in Urban Studies and  
Regional Science, Social Sciences/  
Gran Sasso Science Institute,  
Referente Comitato Tecnico Aree  
Interne/Officina Giovani Aree Interne

### Annalisa Spalazzi

Dottoranda in Regional Science  
and Economic Geography, Social  
Sciences/Gran Sasso Science Institute,  
Referente progettazione territoriale/  
Officina Giovani Aree Interne

### Michele Talia

Presidente nazionale Inu, SAAD/  
Università di Camerino

### Vincenzo Tenore

+TStudio, Aquilonia (Av)

### Maurizio Tira

DICATAM/Università degli Studi di  
Brescia, Giunta Siu

### Sandra Vecchiatti

Giunta esecutiva nazionale Inu,  
Presidente Inu Emilia-Romagna,  
Architetto

### Francesca Velani

Coordinatrice Parma Capitale Italiana  
della Cultura, Vicepresidente Promo  
PA Fondazione

### Daniele Vimini

Vicesindaco e Assessore alla Bellezza/  
Comune di Pesaro, Presidente Rossini  
Opera Festival

### Ignazio Vinci

Redazione nazionale UI, DARCH/  
Università degli Studi di Palermo

### Corrado Zoppi

DICAAR/Università degli Studi  
di Cagliari, Commissione Siu  
Formazione

## Luoghi

Avellino

Bergamo

Brescia

Campania

Città metropolitana di Torino

Emilia-Romagna

Kaliningrad (RUS)

Luicciana di Cantagallo (Po)

Moncalieri (To)

Parma

Pesaro

Procida (Na)

Settimo Torinese (To)

Sicilia

Torino

Tropea (Vv)

Umbria

## IN/FINITO. UN PROGETTO DI DANZA E FOTOGRAFIA PER SPAZI URBANI, NATURALI O STORICI

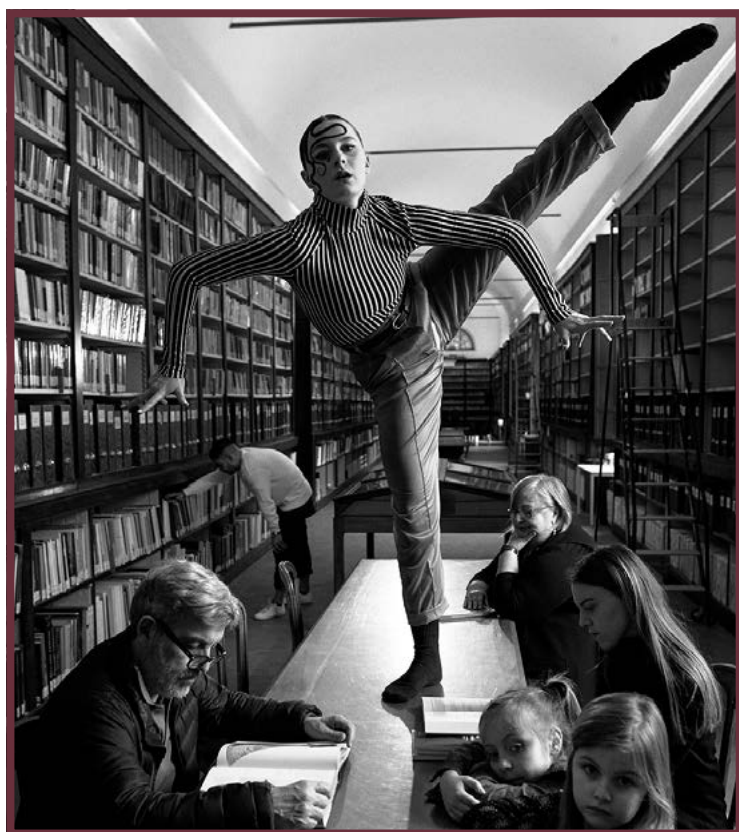
Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto – Centro Coreografico nazionale, Reggio Emilia

**In/Finito** è il primo progetto al quale Gigi Cristoforetti, a pochi mesi dal suo insediamento come direttore della FND/Aterballetto, affida il compito di trovare una relazione profonda e ragionata con altri linguaggi artistici, e di rapportarsi con luoghi e spazi di una città o di un paesaggio, e non solo con i teatri. Tutto nasce dall'intenzione di attribuire completa libertà e autonomia alla creazione di danza e a quella artistica (in questo caso, fotografica), per arrivare ad una sintesi solo al termine del processo creativo, mettendo in relazione uno sguardo sulla città contemporanea (paesaggio o monumenti, periferie o spazi naturali) che il fotografo mette a fuoco liberamente, collocandovi il danzatore come detonatore di emozioni e percezioni. La performance di danza è mostrata al pubblico solo alla fine, accostata con le fotografie già organizzate in esposizione. L'idea progettuale è di mettere a confronto la dimensione – effimera per definizione – del movimento danzato con la fissità della sua rappresentazione fotografica, che coglie per sempre un singolo istante. Due diversi modi di pensare il corpo, di metterlo in dialogo non solo con lo spazio e il tempo, ma anche con l'occhio dello spettatore. Il progetto: 6 giovani coreografi hanno creato delle brevi performance di circa 6 minuti per 6 diversi danzatori della compagnia Aterballetto. Le coreografie sono affidate di volta in volta a fotografi differenti, che le collocano liberamente nello spazio, chiamati a dar vita ad un'esposizione nella quale i corpi dei danzatori sprofondano in un paesaggio urbano o naturale. L'esperimento nasce a Reggio Emilia nel 2018, in collaborazione con Fondazione Palazzo Magnani/Fotografia Europea, e il successo lo porta in seguito a Capri (2018), Bologna (2018), Atene (2019), Milano (2019), Parigi (2020) e Tunisi (2022).

### In/Finito a Reggio Emilia, 2018

Le foto straordinarie di Toni Thorimbert non colgono solo i corpi dei danzatori della compagnia Aterballetto, ma anche luoghi conosciuti o sorprendenti di Reggio Emilia. Il corpo, e ancor più il corpo danzante, ha la capacità di trasformare la percezione dello spazio nel quale viene visto. Uno spazio degradato si può trasfigurare, così come in uno spazio aulico si possono aggiungere stratificazioni di senso più contemporaneo. Le estetiche si mescolano, le emozioni si articolano e si frammentano a seconda dello sguardo del fotografo. Un singolo *frame* di danza in quest'ottica ha una risonanza al tempo stesso finita e infinita. Le 6 coreografie sono state eseguite e fotografate in spazi suggestivi della città: il colonnato del Teatro Municipale Valli, la Sala Planisfero della Biblioteca Panizzi, la sala Vallisneri dei Musei Civici, il sottopassaggio della stazione centrale, il Vicolo delle Rose, i Chiostrini di San Pietro. Viene così introdotta una necessaria riflessione sull'identità multipla e sfaccettata della città contemporanea, infinitamente più articolata di quanto si trovi a vivere ogni singola categoria sociale. Da qui ha preso vita l'esposizione fotografica "Come non ci fosse un domani. La danza immagina la città", presentata all'interno di Fotografia Europea dal 22 aprile al 19 maggio 2018. Ma c'è stato un secondo livello percettivo. Nello spazio espositivo allestito a Palazzo da Mosto, nelle giornate di inaugurazione e di chiusura della mostra, i performer si sono trovati rinchiusi con un piccolo pubblico ed hanno eseguito nuovamente, stavolta con le foto alle spalle, la loro piccola coreografia. Così davanti agli occhi degli spettatori si sono duplicati quei frame ormai resi perenni dall'obiettivo del fotografo e al pubblico è stata data la possibilità di trovare un duplice punto di vista e un duplice approccio emotivo ed estetico alle stesse immagini.

<https://www.fndaterballetto.it/scheda-produzione/in-finito/>



*In IV di copertina*  
FND/Aterballetto – In/Finito  
Grace Lyell in Maudit cor. Diego Tortelli  
Sala Planisfero, Biblioteca Panizzi, Reggio Emilia  
Foto Toni Thorimbert (2018)

Dal 2022 la Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto è diventata, per riconoscimento del Ministero della Cultura, il primo e unico Centro Coreografico Nazionale in Italia. Dialogo con altre discipline (teatro, musica live, fotografia, arte pubblica), progettazione articolata, produzione di spettacoli di vari formati, attenzione ai maestri della coreografia come ai giovani di ogni orizzonte culturale: queste sono le caratteristiche oggi assunte dalla FND/Aterballetto. Al centro c'è la compagnia Aterballetto, che da oltre 40 anni produce spettacoli di orizzonti diversi ed è attivissima in tournée internazionali. La FND/Aterballetto si propone di stimolare la diffusione di una cultura della danza e della sua connessione con altri ambiti della società contemporanea, in Italia e all'estero.  
Direttore generale e artistico: Gigi Cristoforetti  
[www.fndaterballetto.it](http://www.fndaterballetto.it)