



urbanistica

INFORMAZIONI

■ **Repetita iuvant** ■ Bastano alcune semplici regole per **cambiare** il mondo? ■ **FOCUS Città e cultura**: sinergie per il cambiamento ■ **Edilizia e urbanistica illegale**. Politiche, processi e prodotti ■ **STUDI&RICERCHE** Distretti del cibo agroalimentare dell'Umbria strumenti di pianificazione della **rigenerazione circolare** ■ **MOSAICO ITALIA Emilia-Romagna**: emergenza **alluvione** ■ **EVENTI BISP 2023** ■ **UNAFINESTRASU...Krajina bosniaca** ■ **SPAZIO GIOVANI** Il ruolo della **partecipazione** in Italia: tre interviste. Il campo rom di Cupa Perillo a Napoli come incontro progettuale **trasformativo**. **Riattivazione** ex asilo di Colle Alta. **Sapere urbano** ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** I comuni e il **PNRR** ■ **EREDITÀ** L'impegno di Luigi Mazza per un sapere tecnico **consapevole** ■ **SPEAKERS' CORNER** La città ai tempi della società delle **mangrovie** ■ **ASSOCIAZIONI ANCSA** Abitare i centri storici. **ASSURB** Le nuove sfide per il planner. **ECTP-CEU** How Malta inspires debate amongst the spatial planners of Europe. **EURA** The uncertain future of European cities ■ **LETTURE&LETTORI** **Ricostruzione** post-1945: città, quartieri e piani. Attraversando pagine in **memoria** di Manin Carabba ■ **Abusivismo** **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Riformista** ■

309

Rivista bimestrale
Anno LI
Maggio-Giugno
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)

Segreteria di redazione

Valeria Vitulano (responsabile),
Viviana Martorana

Progetto grafico

Luisa Montobbio (DIST/Polito)

Impaginazione

Valeria Vitulano

Immagine in IV di copertina

FND/Aterballetto – In/Finito
Danzatrice in primo piano: Arianna Kob
Sito Archeologico di Cartagine (Tunisia),
maggio 2022
Foto Marianne Catzaras ©

309

Anno LI
Maggio-Giugno 2023
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, 2° rap.), Vittorio Emanuele
Bianchi (Emilia-Romagna 2° rap.),
Alessandro Bruni (Umbria), Claudio
Centanni (Marche), Camilla Cerrina
Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio),
Pasquale De Toro (Campania), Marco
Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli
Venezia Giulia), Laura Fregolent (Veneto),
Carolina Giaimo (Piemonte e Valle
D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna),
Giampiero Lombardini (Liguria),
Roberto Mascarucci (Abruzzo e Molise),
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 (consigliera),
S. Vecchietti (consigliera).

Servizio abbonamenti

Monica Belli
Email: inued@inuedizioni.it

**Redazione, amministrazione e
pubblicità**

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

APERTURE

- 5** **Repetita iuvant**
Carolina Giaimo

IL PUNTO

- 7** **Bastano alcune
semplici regole per
cambiare il mondo?**
Michele Talia

FOCUS

CITTÀ E CULTURA: SINERGIE PER IL CAMBIAMENTO

a cura di Vittorio Salmoni

- 9** **La cultura al centro della città che cambia**
Vittorio Salmoni
- 12** **Dalla città creativa alla città futura (e ritorno).
Appunti sul caso di Modena**
Giuliano Albarani
- 15** **La città empatica. Il metodo MAAP**
Stefania Dubla
- 19** **La partecipazione civica nella progettazione, cura
e rigenerazione dello spazio pubblico urbano.
Il caso di Torino**
Luca Scarpitti
- 21** **Le esperienze di cambiamento a Parma**
Sarah Barratta
- 22** **Le progettualità strategiche per la rigenerazione
urbana a Treviso**
Linda Tassinari
- 25** **Dall'internazionalizzazione subita a quella gestita?
Diplomazia delle città, coesione territoriale e
rigenerazione urbana in Europa**
Lorenzo Kihlgren Grandi

FOCUS

EDILIZIA E URBANISTICA ILLEGALE. POLITICHE, PROCESSI E PRODOTTI

a cura di Federica Cicalese, Michele Grimaldi e Isidoro Fasolino

- 29** **Abusivismo. Fenomeno e modelli interpretativi**
Federica Cicalese, Michele Grimaldi, Isidoro Fasolino
- 35** **La politica dell'illegalità urbana**
Francesco Chiodelli
- 39** **La demolizione dell'edilizia abusiva non
condonabile. Legittimità, creazione di valore
e trasferimento di crediti edilizi, verso nuovi
patti tra soggetti pubblici e privati**
Francesco Curci, Federico Zanfi
- 44** **Il difforme della metropoli napoletana nella
pianificazione territoriale**
Francesco Domenico Moccia
- 50** **Il contrasto all'abusivismo nella pianificazione
dei piccoli comuni. Il caso della Variante di
Oriolo Romano**
Daniela De Leo
- 54** **La differenza in un avverbio: il caso della
Valle dei templi**
Gaetano Gucciardo

STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

- 59** **Analisi dei primi due distretti del cibo agroalimentare dell'Umbria come strumenti di pianificazione della rigenerazione circolare dei territori**
Luca Fondacci

MOSAICO ITALIA

Emilia-Romagna: emergenza alluvione

a cura di Luciano Vecchi

- 65** **Sull'alluvione di maggio 2023. Alcune riflessioni**
Ugo Targetti
- 69** **Caratteri di precipitazioni, fenomeni di piena e franosi nel periodo 1-17 maggio**
Rosanna Foraci
- 72** **Romagna: dalle precipitazioni intense alle frane**
Giorgio Frassinetti, Massimiliano Flamigni

EVENTI

Biennale dello Spazio Pubblico 2023

a cura di Riccardo Petrachi

- 77** **BISP 2023. Primi spunti per una riflessione**
Paola Carobbi, Riccardo Petrachi
- 78** **Urban proximity: Reflecting on the outcomes of the 7th Biennial of Public Space**
Chiara Martinuzzi, Elin Fabre, Laura Petrella

UNA FINESTRA SU...

Krajina bosniaca

a cura di Carolina Giaimo

- 81** **Un Paese che scompare**
Richard Lee Peragine, Camillo Boano
- 82** **La Krajina bosniaca. Note sul vuoto**
Richard Lee Peragine

SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico e Rossana Pittau

- 87** **Il ruolo della partecipazione in Italia: tre interviste per un focus su processi in atto e buone pratiche**
Irina Di Ruocco, Chiara Alesci, Valentina Grazioli, Martina Ottaviano, Chiara Vitabile, Marta Ducci
- 91** **Il campo rom di Cupa Perillo a Napoli come incontro progettuale trasformativo**
Sofia Moriconi

- 94** **La partecipazione come strumento per il placemaking: la riattivazione dell'ex asilo di Colle Alta**

Giorgia Arillotta, Ambra Di Bernardi

- 96** **Sapere urbano. Dalla cultura dell'espansione alla filosofia della trasformazione e della partecipazione**

Dora Bellamacina

URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Francesca Calace e Giovanna Mangialardi

- 101** **Il PNRR visto dai comuni: ragionare sui dati**
Francesca Calace
- 102** **I comuni e il PNRR**
Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini
- 106** **Le istituzioni del sud a confronto tra questioni e opportunità di ripresa**
Giovanna Mangialardi
- 108** **Il PNRR nelle analisi di urban@it**
Nicola Martinelli

EREDITÀ

- 110** **L'impegno di Luigi Mazza per un sapere tecnico consapevole**
Umberto Janin Rivolin

SPEAKERS' CORNER

- 112** **La città ai tempi della società delle mangrovie**
Valentina Piscitelli

ASSOCIAZIONI

ANCSA

- 114** **Abitare i centri storici. Bari, Napoli, Palermo. Grandi città del Meridione a confronto**
Letizia Carrera, Bruna Di Palma, Stefano Storchi

ASSURB

- 116** **Transizione ecologica, governo del territorio e pianificazione spaziale, le nuove sfide per il planner**
Andrea Marçel Pidalà

ECTP-CEU

- 118** **Spatial Planning Governance for the 21st Century: how Malta inspires debate amongst the spatial planners of Europe**
Janet Askew

EURA

- 120** The uncertain future of European cities. Debating practices of urban resilience and sustainability
João Igreja

LETTURE&LETTORI

- 122** Ricostruzione post-1945: città, quartieri e piani
Federico Camerin
- 123** Attraversando pagine in memoria di Manin Carabba
Carlo Alberto Barbieri

SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

- 124** Abusivismo
Francesco Domenico Moccia
- 125** Riformista
Paolo Galuzzi

Novità editoriali

urbanistica INFORMAZIONI

308
marzo-aprile 2023



urbanistica INFORMAZIONI

308 Special Issue
marzo-aprile 2023



Oltre il futuro. Pianificare nell'incertezza per progettare l'imprevedibilità

Beyond the future. Planning in uncertainty to design unpredictability

Francesco Domenico Moccia e
Marichela Sepe (a cura di)

Collana Accademia



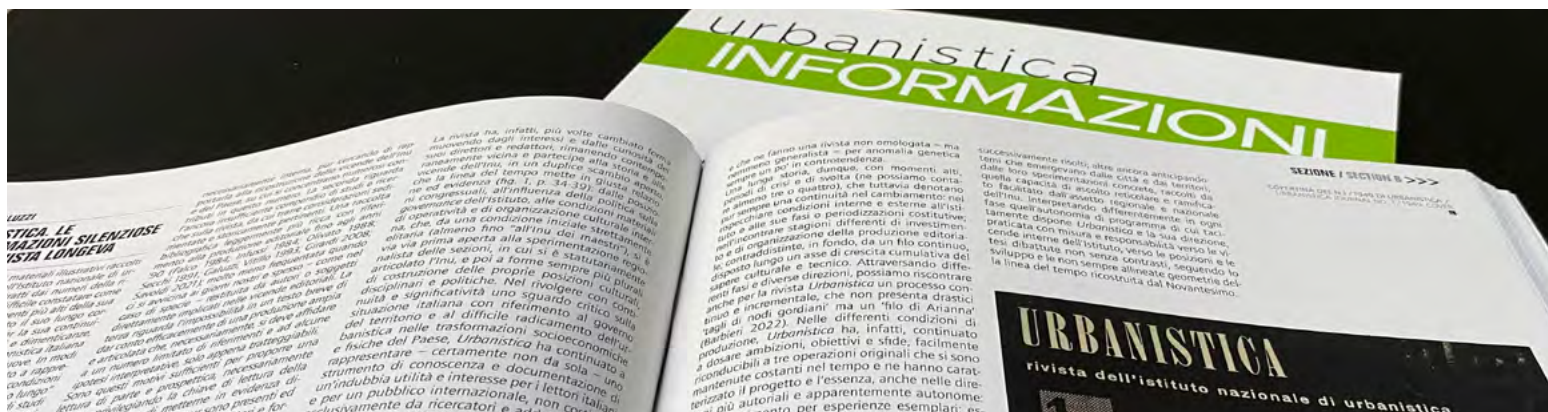
Le sfide dell'urbanistica oggi

Domenico Passarelli (a cura di)

Collana Accademia



INU
Edizioni



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



Repetita iuvant

Carolina Giaimo

Nel suo trattato *De Lingua Latina*,¹ Marco Terenzio Varrone sosteneva che la ripetizione fosse essenziale per garantire la memorizzazione e la comprensione di un concetto. Anche nella letteratura e nella musica, la tecnica della ripetizione è utilizzata per creare un effetto di ritmo e di enfasi su passaggi significativi. Possiamo quindi ragionevolmente ritenere utile un esercizio retorico finalizzato a ripetere argomentazioni attorno ad alcuni nodi disciplinari particolarmente rilevanti, auspicando che attraverso la ripetizione appunto, se ne possa meglio sottolineare l'importanza e favorirne una efficace comunicazione per un migliore apprendimento.

La riflessione che si intende richiamare si inquadra quindi nell'ambito della necessità – condivisa in campo tecnico e disciplinare (Giaimo 2019; Laboratorio standard 2021; De Leo 2021) – di aggiornare la disciplina degli standard urbanistici introdotta in Italia dal Di 1444 del 1968, soprattutto entro la cornice di una legge di principi sulla materia concorrente del governo del territorio (Barbieri 2023), in attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione (L 3/2001). Oggi il Paese è suddiviso in 21 territori tra regioni e province a statuto ordinario e/o autonomo che normano gli standard in maniera anche significativamente differenziata, sia per definizioni che per approcci e tecniche. È fondamentale, inoltre, non perdere di vista che in aggiunta alle legittime specificità su base legislativa regionale (in applicazione del Dpr 616/1977), vi sia da considerare il differente livello di conseguimento oggettivo di dotazioni di standard urbanistici nelle diverse realtà regionali, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Maggiormente in questa occasione, si rivela di importanza fondamentale l'operazione finalizzata a (provare a) sgombrare il campo da possibili equivoci attraverso l'esercizio delle definizioni.

Sono da ricondurre all'espressione 'dotazioni urbanistiche e territoriali' – che qui utilizzo – l'insieme di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o private di uso pubblico, finalizzato alla realizzazione e fornitura di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo, a favorire idonee condizioni insediative e di qualità della vita, di relazione, di coesione sociale nonché a migliorare l'accessibilità universale, la qualità e la fruibilità dello spazio pubblico. Il suddetto insieme di aree, edifici e attrezzature può essere impiegato anche con assegnazione di usi temporanei, purchè rientranti nell'ambito di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo.

Considerata le perdurante criticità della condizione contemporanea anche in termini di politiche del welfare e del benessere dei cittadini,

va riconosciuto che la scrittura della legge di principi sul governo del territorio è occasione buona e giusta anche per garantire il perseguimento di alcuni diritti fondamentali e pertanto sono da ricondurre all'espressione 'dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili' quelle che costituiscono Livello essenziale delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti dallo Stato su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117 comma 2 lett. m) della Costituzione.

Ad altra questione si allude attraverso il termine 'servizi' con cui si intendono le azioni e/o le opere che si concretizzano nella fornitura di qualcosa e/o nello svolgimento di funzioni al fine del soddisfacimento dei bisogni della collettività.

La nozione di 'servizio' ha indotto – erroneamente – alcuni ad interpretare l'esigenza di maggior attenzione alla qualità insediativa assimilando i Servizi ecosistemici (Se) agli standard urbanistici (ovvero alle 'dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili').

Ciò potrebbe essere spiegabile con il cambio di prospettiva cognitiva delle conoscenze connesse alle 'funzioni ecologiche' in particolare dei suoli, nella accezione sviluppata da Ispra (2018) sulla base della Direttiva Comunitaria 231/2006. Tale impostazione recupera, sebbene in una interpretazione antropocentrica, il valore delle risorse ambientali (*full world*, Daly 2005) e trasforma il significato di 'funzioni' in 'servizi', laddove questi servizi rispondono ad una domanda diretta o indiretta di prestazioni ecologiche svolte gratuitamente dal Capitale naturale e riconoscibili quantitativamente da un punto di vista biofisico ed economico.

È noto che, richiamando le definizioni più consolidate in letteratura, i Se sono definiti come "i benefici multipli forniti dagli ecosistemi al genere umano" (MEA 2005) e come "i contributi che gli ecosistemi apportano al benessere umano" (CICES 2013): si sottolinea come per entrambe le definizioni la componente ecosistemica fornita (bene o funzione) è intesa come l'esito di un "prodotto finale" dei sistemi ecologici. Il cambio di prospettiva introdotto dai Se risiede nel fatto che si rende evidente la connessione fra benessere umano e funzionalità degli ecosistemi presupponendo l'assunzione della prospettiva dei beneficiari ovvero dei destinatari dei servizi/benefici (Cortinovis, Zardo e Geneletti 2016).

L'approccio ecosistemico, così come definito dal documento di lavoro della COP 5 (UNEP/CBD/COP/5/23, 103-109, 2000), dunque, mira alla quantificazione delle funzioni che il Capitale naturale svolge, in una

visione più 'antropocentrica', cercando di rimuovere le barriere tra l'economia umana, le aspirazioni sociali e l'ambiente naturale. Le azioni che si sviluppano, integrano informazioni ecologiche, sociali ed economiche, e tendono ad evidenziare i 'benefici' (diretti o indiretti) che la natura genera all'uomo al fine di raggiungere un equilibrio socialmente e scientificamente accettabile tra le priorità della conservazione della natura, l'uso delle risorse e la suddivisione dei benefici.

Entro questa prospettiva, con l'espressione 'dotazioni ecologiche e ambientali' sono da ritenersi le aree di proprietà pubblica e/o privata, naturali o semi-naturali, che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale relativamente alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, come previsto con la modifica della Costituzione nel 2022 all'art. 9, ovvero proprio laddove (artt. da 1 a 12 - Parte I) si enunciano i principi fondamentali.

Ciò è tanto più evidente quanto più si consideri che nelle stesse ore in cui si licenzia questo numero di *Urbanistica Informazioni* gli europarlamentari, nella plenaria del Parlamento Ue del 12 luglio 2023, stanno approvando la *Nature Restoration Law*, la legge per il ripristino della natura. Un provvedimento, proposto dalla Commissione europea (in parte molto contestato dagli agricoltori), che rende la protezione della natura e il ripristino degli habitat europei un obbligo di legge. Dunque, è certamente ancora più necessario impegnarsi a supporto dell'integrazione metodologica dei Se nella pianificazione.

Si è avuto già modo di argomentare sulle pagine di questa rivista (Salata 2021) che i Se regolativi siano quelli più adatti a sostenere col piano urbanistico l'individuazione di priorità operative connesse alle 'qualità' urbane e al benessere collettivo in relazione alla loro stretta dipendenza dal trattamento d'uso del suolo pianificato.² Un giardino urbano pubblico con una buona dotazione arboreo-arbustiva è in grado di assorbire molto più particolato atmosferico che il semplice prato di un giardino privato. Al contempo, un filare alberato piantato in un giardino privato potrebbe trattenere molto più nutriente agricolo di un piccolo bosco urbano, se quel giardino si trovasse in un corridoio di *run-off* dipendente da sorgenti diffuse di nutriente.

L'analisi spaziale dei Se si può rivelare decisiva nell'impostazione strutturale e operativa della rigenerazione urbana e territoriale (su suoli sia pubblici che privati), incidendo direttamente su qualità urbana e salute pubblica.

È evidente quindi che i Se non sono sovrapponibili non solo agli standard urbanistici del 1968 ma neanche ad una concettualizzazione attualizzata in termini di dotazione: tentare di sovrascrivere il 'servizio ecosistemico' alla 'dotazione urbanistica e territoriale' può, soprattutto in un momento così delicato di costruzione di metodologie in supporto alla tutela della biodiversità attraverso l'integrazione dei Se nella pianificazione, generare grandi fraintendimenti.

È altresì intuitivo che alcune dotazioni possano contribuire a migliorare le capacità ecosistemiche nei diversi contesti urbani (ed anche extraurbani, soprattutto agricoli), così come il fatto che sia possibile caratterizzare ecosistemicamente il verde (pubblico e privato) delle città capendo quali iniziative adottare per renderlo più performante sotto diversi profili, ma non è vero che tutte le dotazioni urbanistiche e territoriali possano generare servizi ecosistemici.

Più opportunamente si ritiene che, i comuni, nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, dovranno effettuare, sulla base di opportune indicazioni operative, una ricognizione e verifica quanti-qualitativa dello stato di fatto di: i)

aree, edifici e attrezzature pubbliche o private di uso pubblico, finalizzate alla realizzazione e fornitura di servizi; ii) servizi effettivamente resi e relative prestazioni, anche forniti in regime di convenzione; iii) fabbisogni aggiornati alla popolazione residente, a quella effettivamente presente, a quella fluttuante, alla struttura demografica e alla composizione sociale.

L'insieme di tali materiali dovrà divenire parte integrante degli elaborati che concorrono alla formazione del quadro conoscitivo degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale per il governo sostenibile del territorio finalizzato alla rigenerazione urbana e territoriale. Dunque, *repetita iuvant?* ■

Note

1 *De lingua Latina* è un'opera di Marco Terenzio Varrone, composta verosimilmente tra il 47 e il 45 a.C. contenente le teorie linguistiche e grammaticali dell'autore.

2 Specialmente nei contesti urbani, risentono di una elevata variabilità ecosistemica (in termini di prestazioni) rispetto alle differenti configurazioni d'uso del suolo.

Riferimenti

Barbieri C.A. (2023), "Governo del territorio", *Urbanistica Informazioni*, no. 307, p. 162.

CICES, Haines-Young R., Potschin M.B. (2018), *Common International Classification of Ecosystem Services V5.1 and Guidance on the Application of the Revised Structure* [<https://cices.eu/content/uploads/sites/8/2018/01/Guidance-V51-01012018.pdf>].

Cortinovis C., Zardo L., Geneletti D. (2016), "Servizi ecosistemici: nuovi strumenti per la pianificazione urbana", *Sentieri Urbani*, no. 19, p. 27-31.

Daly H. E. (2005), "Economics in a full world", *Economics Scientific American*, Vol. 293, p. 100-107. doi:10.1038/scientificamerican0905-100.

De Leo D. (2021), "Le dotazioni territoriali e i servizi per la città pubblica", *L'Ingegnere Italiano*, p. 36-38.

Gaiimo C. (a cura di) (2019), *Dopo cinquant'anni di standard urbanistici in Italia. Verso percorsi di riforma*, Inu Edizioni, Roma.

Laboratorio standard (2021), *Diritti in città. Gli standard urbanistici in Italia dal 1968 a oggi*, Donzelli Editore, Roma.



Bastano alcune semplici regole per cambiare il mondo?

Michele Talia

Dopo un lungo periodo di stasi, anche il nostro Paese sembra finalmente in grado di intraprendere una fase prolungata di cambiamento, che prelude molto probabilmente a quella transizione che nel dibattito politico degli ultimi mesi viene sempre più spesso richiamata per alludere ad un profondo mutamento del ruolo da consegnare alla scienza, alla tecnologia e alla innovazione nella organizzazione dei processi economici e sociali ed anche, perché no, nella trasformazione degli stessi sistemi insediativi.

Affidandosi al potere salvifico della conoscenza, una componente significativa dell'opinione pubblica sta maturando la consapevolezza che una nuova stagione di successo per il mondo delle imprese e per le politiche pubbliche può imporsi finalmente, facendo leva su un utilizzo disinvolto o, al limite, predatorio dei nuovi saperi. In altri termini sembra farsi strada la convinzione che il salto di paradigma evocato dalla transizione ecologica e da quella digitale possa svilupparsi all'interno del perimetro, in realtà piuttosto angusto, che è stato disegnato ispirandosi alla retorica delle *smart cities* e, più recentemente, dell'intelligenza artificiale.

In linea con questa tendenza ad operare drastiche schematizzazioni, è ormai diffusa l'opinione che una nuova cultura di governo debba ispirarsi alla cancellazione di quei fattori di complessità che possono intralciare la rapidità delle decisioni, e in questo clima è abbastanza evidente che le procedure della pianificazione territoriale ed urbanistica rischiano di diventare molto presto un perfetto caso di studio. Ma naturalmente semplici ricette o manuali di autoaiuto non possono rivelarsi sufficienti. È infatti evidente che in questa corsa alla semplificazione la salvaguardia delle differenze, delle tutele, delle interdipendenze e dei diritti è ormai messa a repentaglio, soprattutto se si affermerà il principio che le 'regole' sono comunque un intralcio, e che gli elementi di complessità che la modernità tende inevitabilmente a introdurre possono essere rimossi senza compromettere non solo l'intelligibilità del quadro di insieme¹, ma anche l'efficacia delle politiche pubbliche.

Prima ancora della disciplina urbanistica, è dunque il governo del territorio a correre maggiormente il rischio della marginalizzazione, proprio per la sua vocazione a costituirsi come attività conflittuale e complessa di utilità pubblica. Laddove la cultura della pianificazione tende inevitabilmente ad operare continue partizioni nella regolamentazione dell'uso del suolo e, di conseguenza, nelle strategie dei soggetti ed attori delle trasformazioni insediative, la *governance*

territoriale esplica una funzione preminente di coordinamento e di orientamento generale degli attori che operano in un determinato territorio (istituzionali e non, pubblici e privati) e delle relative proposte, che in accordo con gli obiettivi dell'Unione europea punta a facilitare lo sviluppo sostenibile, a promuovere l'elaborazione e l'attuazione di coerenti iniziative territoriali e a favorire la coesione socio-economico-territoriale, lo sviluppo sostenibile e la competitività. Se dunque il governo del territorio si candida a sostenere la costituzione di alleanze e di relazioni sinergiche tra le forze in campo, qualunque altra modalità di intervento che, nel nome della semplificazione, cerchi di limitare la numerosità degli indicatori da prendere in esame, proverà inevitabilmente ad imporre una rappresentazione della realtà piuttosto artificiosa, che proponendo una forte contrazione delle variabili prese in esame finirà per recidere quelle connessioni e quei legami che potrebbero ostacolare qualunque tentativo di frammentazione e di riduzione ai minimi termini della complessità. In ultima analisi questo impulso alla settorializzazione si traduce, nella maggioranza dei casi, nella separazione della visione urbanistica dagli altri possibili sguardi che potrebbero metterla in contatto, a seconda dei casi, con il sistema economico, con le reti della mobilità o con l'ambiente. È altresì evidente che il prezzo da pagare per questa semplificazione rischia di rivelarsi molto alto, tanto che l'accelerazione dei processi decisionali potrebbe preludere ad un rapporto sempre più insoddisfacente tra la sfera politica e la dimensione tecnico-amministrativa delle scelte di interesse collettivo elaborate dalla pianificazione.

Come ho avuto modo di osservare in occasione di una tavola rotonda coordinata da Carlo Alberto Barbieri nell'ambito dell'ultima Biennale dello Spazio Pubblico su "Urbanistica ed economia della prossimità", dissociare la lettura degli organismi urbani dallo studio della localizzazione delle attività produttive, dall'analisi degli aspetti logistici della distribuzione commerciale o dalla presenza delle destinazioni d'uso nei tessuti urbani fa sì che il ricorso alla nozione di prossimità possa rivelarsi troppo astratto, o addirittura privo di senso.

Fatta questa precisazione, la considerazione, nel governo del territorio, del tema della accessibilità o lo studio delle relazioni intersettoriali possono offrire spunti molto interessanti:

- offrendo in primo luogo la possibilità di una rilettura dei rapporti centro-periferia, affiancando al criterio della distanza quello della contiguità;

• facendo sì che per effetto di questo cambio di prospettiva la durata degli spostamenti possa acquisire un'importanza crescente, tanto da bilanciare l'impiego, altrimenti esclusivo, degli standard nel dimensionamento delle dotazioni urbanistiche;

• dimostrando con chiarezza che l'intuizione della 'città dei 15 minuti' non chiama in causa più semplicemente la tecnica urbanistica e le discipline del progetto, ma prefigura l'adozione di un approccio integrato alla complessità urbana (Moreno *et al.* 2021).

Si può evidenziare a questo punto che questa nuova consapevolezza ci consente di affrancarci dagli errori compiuti dalla cultura urbanistica nei confronti del modello del quartiere, e del ruolo che quest'ultimo ha svolto nella storia della città. Se questa partizione del tessuto urbano aveva acquisito un ruolo essenziale nel piano razionalista, fino al punto da rappresentare la cellula elementare dello sviluppo di un insediamento, il processo di urbanizzazione ha poi pensato di poterne fare a meno, omologando i tessuti periferici e accrescendo l'asimmetria tra le aree centrali e il resto della regione urbana.

Giunti a questo punto si tratta ora di compiere a ritroso questa marcia sconsiderata che ha sfibrato una trama urbana che era stata via via indebolita e privata dei principali elementi di vitalità e di qualità. Facendo leva ad esempio sui rapporti di prossimità che sono presenti nell'organismo urbano, non solo per operare più semplicemente una revisione delle infrastrutture di trasporto e del sistema della mobilità, ma provando a ripensare alla struttura e alla forma degli insediamenti mediante un sistematico ricorso alle politiche e agli strumenti della rigenerazione territoriale e urbana.

Alla luce delle considerazioni che abbiamo appena proposto, non è possibile ignorare che una nuova disciplina della rigenerazione non può limitarsi ad una riqualificazione edilizia o al potenziamento delle dotazioni urbanistiche. Questa nuova strategia deve essere in grado infatti di associare a questa progettualità rinnovata misure ancora più articolate, in grado cioè di realizzare nelle aree di intervento alcuni importanti traguardi nel campo della transizione ecologica (verde urbano, *desealing*, pedonalizzazione, ecc.) e della giustizia ambientale. Naturalmente è necessario rendersi conto che queste nuove sfide presuppongono la disponibilità, da parte degli enti locali, delle imprese e del mondo delle professioni, di competenze estremamente specializzate, e ancora non presenti nella pubblica amministrazione se non in modo episodico. Il nostro Istituto è consapevole di questo ritardo e intende fornire il suo apporto più qualificato, che prevede al tempo stesso un profondo rinnovamento dei processi formativi e della pratica professionale, e una riforma complessiva del quadro normativo, a partire dalla predisposizione di una *Legge di principi e di regole generali per il governo del territorio e la pianificazione* di cui stiamo elaborando una proposta articolata. ■

Note

1 Naturalmente non è così. Un utile riferimento è costituito, ad esempio, dal contributo di Cass R. Sunstein (2014), che dimostra che il sistema di regolazione, se ben congegnato, può migliorare in modo significativo il benessere dei cittadini.

Riferimenti

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*, vol. 4, p. 93-111.

Sunstein C. R. (2014), *Semplice. L'arte del governo nel terzo millennio*, Feltrinelli, Milano.

UPDATE

2024 ECTP-CEU Combined Events in collaboration with INU

14th Biennale of European Towns and Town Planners

13th European Urban and Regional Planning Awards

12th Young Planners Workshop

Naples, Spring 2024

Department of Architecture, University of Naples Federico II

Creating our futures

ECTP-CEU

European Council of Spatial Planners
Conseil européen des Urbanistes

co-partner

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

Inclusive Cities and Regions

After the pandemic, having a war at the door, European planners are involved in an historic turn to face challenges that add to the former climate change hazard.

The first effect of the cumulative problems is on people and migration that move all over the world: across Mediterranean, from southern to north Europe, from countries to cities, through city neighborhoods. Social disparities increase in line with spatial segregation and cities complexity. In such conditions the planned ecological transition, the strategic answer to Climate Change, is at risk if does not overcome the hard conditions of energy costs and social increased fragmentation in the uncertainties of the sanitary emergence. On the other side, a just and equal society cannot be conceived out of the complex ecological and energetic difficulties and the necessary technological development. This problematic background is the framework of European territorial policy and should be the reference for European policy review and planners' proposals. Both are proposed as the common issue of the 2024 Combined Event of the 14th Biennale of European Towns and Town Planners, 13th European Urban and Regional Planning Awards, and the 12th Young Planners Workshop results. The common issue will be articulated with different blends: to the Biennale will be given the task of a deep analyses and appraisal of problems and policies considering both academic research and institutional plans and projects. In the Planning award exhibition, the expectation is to have the most representative exposition of European planning for the Next Generation UE program in European countries, with the collaboration of the CEU associations. The Young Planner Workshop could focus a frontier theme, as circularity, a concept that could interpret integration in a new metabolic perspective: putting together will change and renew.

**THE CALL FOR ABSTRACT
FOR POSTER, VIDEO, PAPER PRESENTATION
WILL COME SOON**

CITTÀ E CULTURA: SINERGIE PER IL CAMBIAMENTO

a cura di Vittorio Salmoni

L'obiettivo principale individuato sin all'avvio delle attività dal Comitato scientifico della Community Cultura e creatività dell'Inu è stato di costruire un processo culturalmente orientato che affrontasse i temi legati al governo del territorio e al cambiamento delle città attraverso l'uso strategico ed integrato delle risorse culturali.

Il collegamento tra la cultura, la governance del territorio e lo sviluppo urbano si fonda su contributi interdisciplinari di amministratori, urbanisti, economisti, sociologi, geografi, creativi, aprendo il campo ad esperienze concrete caratterizzate dalla applicazione ed interazione di diversi saperi.

L'elemento unificante che lega questo approccio è costituito dalla riflessione su strumenti quali innovazione, informazione e conoscenza che costituiscono basi del cultural planning. Infatti la cultura come leva centrale dello sviluppo e motore dei processi di organizzazione e programmazione di un territorio, costringe a superare la tradizionale visione settoriale delle politiche, individuando, al contempo, necessaria una concezione multidisciplinare, capace di connettere tra di loro i diversi ambiti di studio e di azione della pubblica amministrazione.

La cultura al centro della città che cambia

Vittorio Salmoni

È necessaria una doverosa premessa per comprendere l'efficacia delle politiche culturali nei modelli di sviluppo contemporanei: in Italia più che in altri paesi, la cultura già da tempo rappresenta una risorsa carica di qualità innovativa, tuttavia la considerazione di cui ha goduto nei citati modelli e nell'ambito delle politiche ad oggi adottati è stata sottovalutata, se non addirittura marginalizzata, rispetto ad altri fattori ritenuti prevalenti, quali la finanza, la capitalizzazione materiale, la massimizzazione dei profitti. Prova ne sia la persistente dotazione di risorse finanziarie proporzionalmente inferiore a quella di altri settori produttivi, non solo in ambito pubblico, dal governo centrale sino agli enti locali, ma anche, purtroppo, in ambito privato, con la conseguenza di dover operare con margini ridottissimi, al limite della vera e propria emergenza.

Continuano inoltre a manifestarsi grandi squilibri tra attività dedicate da un lato alla fruizione e dall'altro al sostegno alla produzione culturale.

Questo scompenso viene efficacemente rappresentato nella evidente dicotomia esistente tra contenitori e contenuto: nel recente passato le amministrazioni hanno investito costantemente sul capitale materiale – contenitori –, spesso senza preoccuparsi delle funzioni da svolgere in essi e degli operatori da coinvolgere – contenuti –, con il risultato che anche strutture con destinazioni di grande qualità non hanno ancora un adeguato livello di gestione e faticano a diventare elementi identitari per la comunità.

Un'efficace strategia per rendere centrale la leva cultura è costituita quindi dall'ampliarne il campo di azione, di estenderne l'integrazione con la *governance* territoriale e urbana, di pensare ad essa quale 'fattore trainante' dello sviluppo.

La cultura infatti, come espressione generale del *patrimonio*, storico, archeologico e artistico, come ambito di formazione e studio, come espressione dell'arte, dell'architettura e del design, in forte interazione con il settore del turismo e della attrattività dei luoghi, muove già una notevole mole di economia diretta e indotta con indicatori in costante crescita più di ogni altro settore produttivo. Il *cultural planning* diventa quindi lo strumento, il metodo, la visione che pervade tutti i diversi ambiti della pianificazione e programmazione del territorio e delle città, rivestendo un ruolo chiave nel processo di ridefinizione degli strumenti capaci di affrontare e gestire il cambiamento.

Due sono le motivazioni: la prima è legata alla stessa struttura della pianificazione tradizionale, ormai riconosciuta incapace di interpretare i nuovi fattori di sviluppo di tipo immateriale e oggetto di una intensa campagna dell'Inu rivolta alla sua riforma in termini di principi e strumenti operativi.

Il secondo motivo, che traccia in modo evidente la linea di trasformazione della società contemporanea rispetto al passato, è che il territorio inizia ad affidare la propria rappresentazione alla sua dimensione culturale, cambiandone la narrazione; si passa quindi da un modello quantitativo, legato

al mondo della produzione, ad un modello qualitativo, legato alla dotazione di servizi e relazioni, di terziario e turismo, alla presenza di saperi e tecnologie.

In questo modo si può affermare che il *driver* culturale si disponga ad orientare anche la pianificazione strategica, la quale, creando connessioni tra discipline diverse, delinea le potenzialità e le vocazionalità di un territorio o di una città.

Attraverso la mappatura della geografia multidirezionale si riesce a creare un apparato conoscitivo di tipo non tradizionale, in cui è possibile cogliere identità, aspetti innovativi, ambiti segreti o trascurati, risorse, diversità di una collettività: insomma cultura come indicatore di qualità della vita e soprattutto come strumento della conoscenza. Il valore aggiunto che può fornire un approccio culturalmente orientato, è costituito, come si è visto, dalla appartenenza al territorio, dalla conoscenza dei luoghi e degli spazi pubblici, non più interpretato da una rappresentazione statica, ma, al contrario, come il risultato stratificato e complesso di un processo dinamico evolutivo.

In questo modo ogni trasformazione rientra in un impianto socialmente condiviso che definisce i caratteri identitari, i valori patrimoniali, i beni comuni non negoziabili, le regole che consentono la riproduzione e la valorizzazione durevole delle risorse ambientali, territoriali e paesaggistiche. Di conseguenza si assiste ad un vero e proprio rovesciamento dei ruoli: il patrimonio culturale di un territorio entra in campo nella sua veste non solo di tutela ma di opportunità tanto da superare la sua ristretta concezione settoriale o un semplice valore aggiunto, occorre riconoscergli una forte valenza strategica.

Il campo sopra descritto ha costituito l'ambito di indagine e approfondimento condotto in convegni che si sono succeduti in diverse edizioni di Urbanpromo dal 2015 al 2022.

Il ciclo dei tre convegni svolti nell'edizione Up 2022 ha avuto il duplice scopo di offrire una occasione pubblica di studio e confronto tra esperti, operatori e attori di diversa provenienza culturale ed è stato organizzato garantendo da un lato un'autonomia tematica ad ognuno di essi e, allo stesso tempo, un collegamento tra loro, costituito appunto dal *driver culturale* quale fattore unificante. Si riportano di seguito gli elementi salienti che sono stati successivamente

raccolti da questa rivista in una sequenza di pubblicazioni, già avviata e che prosegue in questo numero, con l'intenzione di capitalizzarne i contenuti nella forma più ampia di articoli e saggi:

1. La rigenerazione degli spazi pubblici urbani.

La rigenerazione urbana è lo strumento principale per attuare l'evoluzione di una città che non si espande più ma che si trasforma dentro i propri limiti. Il contenimento del consumo di suolo, l'innovazione progettuale, l'innalzamento della qualità ambientale, il nuovo ruolo degli spazi pubblici sono tra le condizioni che determinano il miglioramento della qualità della vita nelle città. È maturata nelle comunità locali una alta consapevolezza dei problemi ambientali, energetici, climatici che ha contribuito a ridefinire l'idea di qualità urbana composta da aspetti ambientali, insediativi, sociali e di accessibilità che si raggiunge con una strategia complessiva formata da azioni di adattamento e modifica attraverso la progettazione degli spazi pubblici e privati, quali:

- la realizzazione di sistemi a rete di aree, spazi e percorsi verdi e permeabili che connettano le aree verdi della città, con l'obiettivo di fornire molteplici benefici come la mitigazione climatica, miglioramento della qualità dell'aria, promozione delle attività fisiche, promozione della socialità, incremento della biodiversità;
- l'incremento e il ripristino di aree permeabili, anche attraverso la rimozione delle superfici impermeabili (de-sigillazione), per garantire un miglior equilibrio idrogeologico e la funzionalità della rete idraulica superficiale; la gestione sostenibile delle acque pluviali urbane con la creazione di spazi verdi multifunzionali, come ad esempio bacini e fossati, spazi pubblici urbani parzialmente inondabili, parcheggi verdi;
- la realizzazione di un ambiente urbano ad alte prestazioni energetiche, caratterizzato da bassi consumi e dalla utilizzazione di energie rinnovabili.

2. Il *driver* culturale della rigenerazione urbana. PNRR e Cultura dai borghi all'intelligenza artificiale.

In uno scenario urbano frammentato e conflittuale è necessario pianificare la rigenerazione mantenendo salda la sua impronta progettuale, evitando riferimenti ai modelli del passato, costituiti da processi esclusivamente normativi, calati dall'alto o da

sucedanei della facilitazione, o addirittura subordinati alla composizione di agende politiche.

La rigenerazione è lo strumento 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 sono l'ambito di sperimentazione di modelli di rigenerazione spinti da *driver* diversi.

Tra questi la cultura, specie nel nostro Paese, è l'elemento più potente e completo per innescare i processi di sviluppo e cambiamento.

3. Il *driver* culturale della rigenerazione urbana. I nuovi soggetti protagonisti della rigenerazione: le reti di città.

Sono stati presentati i progetti di Città capitali della cultura: Parma 2020-2021, Procida 2022, Bergamo-Brescia 2023, Pesaro 2024, nella descrizione di un percorso culturale che coinvolge non solo le città, ma tutto il territorio che le circonda secondo una logica di sistema.

I titoli che hanno portato queste città a diventare Capitali della cultura:

"La cultura batte il tempo" per Parma, "La cultura non isola" per Procida, "La città illuminata" per Bergamo-Brescia e "La natura della cultura" per Pesaro, costituiscono manifesti per città che pensano al futuro attraverso la cultura come motore di sviluppo con attenzione al passato e sguardo al futuro. Alcuni aspetti le accomunano: la rigenerazione urbana e socio-economica quale fattore trainante per lo sviluppo del territorio, l'attenzione agli spazi pubblici, la valorizzazione dell'identità dei luoghi, il turismo in ottica esperienziale.

L'incontro-confronto tra i protagonisti di questi quattro progetti di Capitali della cultura italiane darà vita ad un dibattito particolarmente dinamico, che metterà in evidenza le problematiche connesse ad aspetti emergenziali quali la pandemia e il potere del *driver* cultura in grado di supportare progetti di territorio basati su visioni, pratiche e politiche tese ad attualizzare la memoria dei luoghi.

Le riflessioni e il dibattito scaturiti durante i convegni hanno alimentato quell'inarrestabile processo che sta conducendo la cultura urbanistica dalla pertinenza disciplinare, che l'ha dominata dal secondo dopoguerra alla fine del '900, ad una concezione

integrata e interdisciplinare, che costituisce una vera e propria riforma progressiva sul campo, avviata dal superamento delle "pianificazioni separate" (Campos Venuti 2010), capace di delineare nuovi significati e orizzonti, con l'obiettivo di integrare diversi ambiti e saperi: urbanistica, pianificazione territoriale, paesaggio, difesa del suolo, sviluppo locale, infrastrutture, protezione degli ecosistemi, valorizzazione dei beni culturali e ambientali, oltre a un nuovo modello di partecipazione ai processi decisionali da parte di tutti i cittadini.

I territori e le città sono profondamente cambiati con risultati che il più delle volte non sono più riconducibili ai tradizionali limiti amministrativi.

Città diffusa, reti di città, distretti produttivi e culturali evoluti, sistemi ambientali, parchi, infrastrutture di importanza nazionale e internazionale, costituiscono aggregazioni territoriali rilevanti e complessi. (Carta 1999; Calafati e Mazzoni 2009).

In questo scenario la ricerca di un modello di pianificazione capace di interpretare correttamente il contesto, ovvero aree dove si concentrano e si coniugano produttività e comunità, dotazione infrastrutturale, ricerca, cultura e risorse, di inserirlo all'interno di una strategia globale, di promuoverne attrattività e competitività, costituisce l'unico percorso da praticare.

L'articolo "Dalla città creativa alla città futura (e ritorno). Appunti sul caso di Modena" di Giuliano Albarani, Presidente della Fondazione Collegio San Carlo Modena, che apre il *Focus*, analizza la città nel pieno del suo dinamismo, capace di attrarre le più diverse espressioni artistiche con un'apertura "all'incognito e all'inedito" che deriva dalla anima democratica che permea la cultura come la politica, la *governance* a tutti i livelli come la partecipazione e la cittadinanza.

Ma la città, che costituisce ormai il cardine dell'economia globale, dei flussi di informazione e della mobilità di beni e persone, è dotata di risorse originali e inaspettate, la cui portata è poco nota al di fuori delle amministrazioni comunali che le utilizzano; Lorenzo Kihlgren Grandi analizza e illustra nel suo contributo "Dall'internazionalizzazione subita a quella gestita? Diplomazia delle città, coesione territoriale e rigenerazione urbana in Europa" le sfide della diplomazia delle città, soffermandosi sulle sette dimensioni: cooperazione allo sviluppo, promozione della

pace, sviluppo economico, innovazione, ambiente, cultura e migrazioni, a partire da numerosi esempi concreti, come l'importanza delle candidature dai Giochi olimpici, alle Città capitali della cultura, alle Città creative Unesco e ad altre reti o aggregazioni.

"Una città può essere definita come 'resiliente' quando è equiparabile ad un modello urbano integrato, che non si limita ad adeguarsi ai cambiamenti passivi della sua evoluzione, ma diviene capace di trasformarsi in un organismo produttore di nuove opportunità sociali, economiche, ed ambientali, finalizzate all'avanzamento di rapidi adattamenti alle mutazioni, a mezzo di strategie sostenibili, che migliorino il suo iter di crescita culturale e storico" così Linda Tassinari introduce e descrive gli esiti fattuali dell'esperienza di amministratrice a Treviso, introducendo una riflessione sul modello seguito ma anche sugli esiti urbani conseguiti

Un altro tema emerso dal ciclo dei convegni riguarda il rapporto con l'inclusione sociale, la convivenza di diverse appartenenze culturali all'interno dei nostri luoghi comuni: si avverte infatti l'urgenza di politiche pubbliche mirate a superare la diffidenza, le chiusure e soprattutto il disagio che si sono generati in una parte della popolazione; ma anche la necessità di politiche in grado di trasformare le diversità e le varietà culturali in valore aggiunto in termini di apporto creativo, allargamento degli orizzonti e innovazione generata dal *melting pot* di popoli, culture e talenti. Il contributo di Stefania Dubla "La città empatica. Il metodo MAAP" evidenzia i nodi critici nel rapporto tra politiche culturali e società multietnica, offre spunti di riflessione alle istituzioni e agli operatori del settore (sociali o culturali, pubblici o privati) che operano nei processi di pianificazione, progettazione, intervento del territorio individua nell'arte pubblica su spazi condivisi e a matrice femminile lo strumento per conseguire gli obiettivi.

Il successo dell'approccio culturalmente sensibile a cogliere le opportunità di sviluppo locale, il *driver* culturale nei processi di rigenerazione, cambiamento e decisione, può essere raggiunto con il pieno ed indispensabile coinvolgimento delle comunità, dei soggetti interessati e competenti tramite processi di partecipazione e condivisione. L'esperienza del Bando *Space* lanciato da Fondazione Compagnia di San Paolo a Torino è efficacemente riportata da Luca

Scarpitti nel suo articolo "La partecipazione civica nella progettazione, cura e rigenerazione dello spazio pubblico urbano. Il Caso di Torino", che illustra il programma di intervento triennale di una delle maggiori fondazioni bancarie italiane a sostegno dei presidi culturali e della partecipazione pubblica dal basso. ■

Riferimenti

Calafati A. G., Mazzoni F. (2009), *Città in nuce nelle Marche. Coalescenza territoriale e sviluppo economico*, Franco Angeli, Milano.

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

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



Dalla città creativa alla città futura (e ritorno). Appunti sul caso di Modena

Giuliano Albarani

Una città creativa è una città in movimento, che si pensa e si progetta come luogo ospitale e propizio alle pratiche espressive, artistiche e performative non solo e non tanto in funzione di un accreditamento e di un riconoscimento presso osservatori esterni (la creatività come brand), ma, piuttosto, per fondare su presupposti nuovi, e aperti all'incognito e all'inedito, il patto di convivenza che ne governa visioni, scelte, trasformazioni.

Con questo contributo intendo svolgere alcune considerazioni non sistematiche sulle possibili implicazioni comportate, per una città con la storia, le dimensioni e le caratteristiche di Modena, dall'inclusione, abbastanza recente (la nomina formale risale al novembre 2021), nel novero delle Città creative Unesco (cluster delle *Media arts*). Nello specifico vorrei provare a ragionare su quale può essere la ricaduta in termini culturali, ma anche di sviluppo strategico del territorio e della comunità modenese, derivante dalla attribuzione dello status di *creative city*, non per condurre una riflessione circoscritta (e se vogliamo di interesse solo localistico) sul caso del capoluogo geminiano, ma per evocare suggestioni che, muovendo dalla realtà empirica della città emiliana, possono (o potranno) concernere anche altre fattispecie affini, o perlomeno assonanti. Seguendo un procedimento abbastanza schematico mi interrogherò in apertura su cosa significa, per Modena, essere una Città creativa Unesco dal punto di vista delle elaborazioni e rappresentazioni, per così dire, identitarie ("chi siamo?"). Poi cercherò di comprendere cosa può conseguire, per una realtà come quella modenese, dall'essere riconosciuta, fuori e dentro le proprie 'mura', come una *creative city*, innanzitutto sul piano delle pratiche (del "cosa fare"), poi sul versante dei riferimenti spazio-temporali ("dove e quando siamo e agiamo") e delle metodologie di governo e gestione, in ambito culturale, del territorio e della comunità (il "come facciamo"). Infine, mi porrò la domanda più

importante e (potenzialmente) imbarazzante, quella che attiene alla attribuzione complessiva di senso all'intera operazione di candidatura, accreditamento e riconoscimento: *cui prodest*, cioè, in sostanza, "perché e per chi lo facciamo" di essere divenuti (e voler rimanere negli anni) città creativa, al di là delle ovvie (ma insufficienti e aleatorie) utilità sul piano reputazionale (dell'"immagine")? Spero che questa incursione nelle effettive/potenziali ricadute su Modena della nomina Unesco – condotta fondamentalmente, lo si sarà intuito, secondo il non troppo originale schema delle cinque W – produca spunti e addentellati di interesse per chi vive e opera in città diverse che, pur nelle rispettive specificità, possono in qualche modo riconoscere contiguità e aree di intersezione rispetto al caso geminiano.

Una storia in tre atti

Cominciamo. Che cosa significa, o per essere più precisi, cosa potrà e potrebbe significare, per l'identità di una città come Modena, il fatto di essere stata accreditata come città creativa? Credo che questo profilo innovativo, evidentemente ancora da sagomare e consolidare, e per molti aspetti antifrastico se parametrato alle immagini convenzionali che Modena ha prodotto per sé e di sé nel tempo, possa andare a costituire, o almeno fecondare, un terzo, non banale, atto della storia della città, mettendo in dialogo le due anime (e le due tradizioni, e le due ideologie, ecc.) che ancora oggi, più nella forma della giustapposizione che non della relazione,

convivono nel tessuto socio-culturale locale. Modena è stata una città di assoluto rilievo dal punto di vista storico (storico-politico, ma anche storico-culturale, e storico-artistico) all'interno di un lungo periodo che va almeno dalla tarda età medievale all'età moderna, capitale di uno stato – per quanto piccolo e spesso debole – per più di duecentocinquanta anni. Essa ha quindi un retaggio di carattere culturale (e di beni culturali), che deriva soprattutto dalla funzione di capitale ducale estense, che si associa con un'idea, diciamo, molto 'umanistica' e molto tradizionale di cultura. Però Modena, come tante altre realtà urbane dell'Italia centro-settentrionale, ha vissuto anche, nella seconda metà del '900, una trasformazione profonda della sua demografia e della sua economia, è divenuta una delle tante colonne della cosiddetta "Terza Italia", con un tessuto produttivo caratterizzato da un reticolo diffuso di piccole e medie imprese e dalla trasformazione accelerata, per definizione 'miracolosa', della vecchia società mezzadrile in un'economia manifatturiera detentrica, rinomata, di numerosi primati a livello nazionale e di eccellenze di risonanza mondiale.

Da una parte, quindi, abbiamo la lunga storia, la storia profonda, per certi aspetti archetipica, del passato estense, con la sua vasta e preziosa eredità urbanistica, architettonica e artistica che è sinonimo di Umanesimo; dall'altra – ovviamente procedo per semplificazioni – la Modena manifatturiera del Secondo dopoguerra, la Modena delle officine e delle fabbriche, dei marchi industriali che, soprattutto nell'ambito della produzione meccanica e automobilistica, sono assurti al rango di brand globali, la Modena della Tecnica, insomma, e dei saperi applicati.

Come detto, lunga e breve durata, tempo profondo e tempo recente, Modena di antico regime e Modena contemporanea, ancora oggi, sia sul piano della proiezione esterna, sia sul versante dell'*ethos* comunitario e cittadino, tendono a convivere, ma letteralmente, salvo eccezioni, da separate in casa. Senza ipocrisie: coloro che – per formazione, storia personale, culture politiche – hanno il cuore che batte per la tradizione della capitale estense sono molto più portati ad un approccio di tipo conservativo ai problemi e alle prospettive della città, mentre coloro che hanno potuto apprezzare – e magari ne sono stati anche artefici

e protagonisti – il grande dinamismo del secondo '900 e del boom economico, l'esplosione della Modena che è diventata tra le capitali nazionali dell'industria, hanno, verrebbe da dire fisiologicamente, un'intenzionalità più volitiva e innovativa.

Cosa c'entra Modena città Unesco, cosa può c'entrare, con tutto questo? Necessariamente in sintesi: credo che la connotazione di *creative city* possa essere un fattore di ricomposizione di queste due storie (e visioni) sommariamente richiamate. Attraverso le potenzialità euristiche e comunicative delle *media arts*, tale qualificazione consente (consentirà, consentirebbe) infatti di riconoscere una dimensione di creatività trasversale sia nella prima storia che nella seconda storia, avviando un percorso, implicitamente estendibile a molte città italiane, capace di mettere in connessione beni culturali e beni industriali, umanesimo e tecnica, e utile a riconoscere e valorizzare anche la dimensione imprenditoriale, strumentale, manuale, della storia architettonica e artistica della città, nello stesso momento, e con gli stessi mezzi di condivisione culturale (le *media arts*, appunto), in cui sviluppa un adeguato apprezzamento della componente inventiva (creativa) del lavoro e delle produzioni manifatturiere. Questo aggettivo – "creativa" – diventa perciò, nella concreta utopia che sto prospettando, una sorta di solvente in grado di riattivare elementi non comunicanti e ricomporre le fratture identitarie di una città come Modena, presa qui, evidentemente, non come modello virtuoso o paradigma cui uniformarsi, bensì, secondo l'assunto esplicitato in premessa, come esempio reale, specifico ma generalizzabile, in cui possono riconoscersi molte realtà in cui è ravvisabile, a palinsesto, il retaggio dell'Italia dei comuni, delle signorie e delle corti ducali assieme a quello dell'Italia della modernizzazione e del boom secondo-novecentesco.

Che ci faccio, qui e ora?

Vengo ora al secondo punto, per chiedermi: dopo e oltre il discorso identitario appena considerato, che cosa significa, sul piano delle politiche e delle pratiche culturali, per una comunità come quella di Modena (al solito, assunta in chiave esemplificativa e non esemplaristica), appartenere all'insieme delle Città creative Unesco?

Penso che sia abbastanza intuitiva la possibilità, virtuosa, che questo appellativo determini, prima di tutto, una razionalizzazione preventiva delle strategie culturali per il futuro, che significhi, in sostanza, per una comunità e la sua amministrazione, darsi un filo conduttore, un orizzonte di riferimento utile ad aggregare e armonizzare le tante progettualità che realtà urbane di dimensioni medie come Modena incorporano, in primis grazie alla vivacità delle istituzioni ma contemporaneamente anche in virtù del protagonismo della società civile.

Il riconoscersi collettivamente come *creative city* può avere però anche una funzione importante sul piano, diciamo, della mappatura e della comprensione retrospettive delle prassi culturali del territorio. È quanto, di fatto, largamente avvenuto in sede di candidatura del capoluogo geminiano al cluster delle *media arts*, quando si è operata una perlustrazione capillare dell'esistente e del pregresso, arrivando alla (prevedibile) conclusione che c'era già una rilevante massa critica di progettazioni, tanto di soggetti privati quanto di istituzioni pubbliche, di pratiche, relazioni e collaborazioni pertinenti e 'sintonizzate' rispetto all'obiettivo. In questo senso credo si possa dire che un riconoscimento come quello dell'Unesco serve – anche – ad avere una visione più integrata delle cose fatte e da farsi, diciamo che può essere utile a controbilanciare la miopia con la quale, a volte, amministrazioni, istituzioni culturali, imprese della conoscenza sono costrette a valutare e programmare le azioni di rispettiva competenza. Sto infatti parlando di contenitori e di variabili – Modena Città creativa nelle *media arts*, nel nostro caso esemplificativo – che non sono, evidentemente, preclusivi o inibitori delle composite potenzialità della città, ma esattamente al contrario danno (o perlomeno possono offrire) una guida con la quale orizzontarsi sia rispetto al passato sia rispetto al domani, una cornice che consente di mettere a fuoco meglio l'esistente e il futuribile.

Passo ora alla terza considerazione sparsa, muovendo da un'affermazione apodittica (e, obiettivamente, un po' spericolata): penso sinceramente che l'assunzione di una città come Modena (sottolineo, "come Modena", non importa che sia effettivamente Modena) al ruolo di Città creativa Unesco abbia un impatto importante anche

sulle coordinate temporali e geografiche della vita sociale e politica della città stessa. Partiamo dalle coordinate spaziali. Un conto è, chiaramente, osservare Modena sulla carta politico-amministrativa, l'immagine che ne esce è quella – non credo di rivelare nulla di arcano – di un insediamento urbano di medie proporzioni collocato, per latitudine e longitudine, più o meno al centro della provincia di cui è capoluogo. Altro impatto deriva dall'osservare Modena dal punto di vista della carta fisica: in essa la città geminiana, come altre realtà affini e 'cugine', appare prima di tutto uno snodo dell'imponente (e impressionante, alla vista concreta) processo di antropizzazione del bacino idrografico del Po e della relativa pianura.

Ecco, se si guarda invece Modena all'interno del network globale della *creative cities*, non solo si produce una (banale) dilatazione di carattere spaziale (dal micro della provincia e/o della Pianura padana si trascorre al macro del planisfero), ma si inizia a ragionare secondo logiche che non sono più di carattere quantitativo, fisico, geografico in senso tradizionale, bensì di natura qualitativa, relazionale, all'interno di una spazialità diversa, di una spazialità alternativa, o per meglio dire complementare, che poi è molto simile alla spazialità alternativa/complementare in cui Modena è ricompresa in ragione dell'inserimento e del protagonismo del suo tessuto manifatturiero nelle filiere produttive internazionali e nelle catene globali di creazione del valore. Le città creative Unesco dell'Estremo Oriente, oppure quelle del Nord Europa, per dire, le cui distanze spaziali vengono azzerate dalle prossimità relazionali, sconvolgono la rigidità della visione fissista della collocazione delle nostre città nello spazio, contribuendo ad aprire il pensare e l'agire, evidentemente non solo in ambito culturale, a prospettive e possibilità incognite, o non sufficientemente esplorate. D'altra parte, l'essere (e il sentirsi) città creativa può modificare anche le convenzionali forme di organizzazione del tempo comunitario. Non penso di affermare nulla di scandaloso se sottolineo come la scala a partire dalla quale siamo abituati a concepire e ad attuare le politiche culturali è molto spesso quella dell'anno scolastico-accademico, o quella dell'anno solare; i documenti di programmazione adottano di frequente la prospettiva triennale, il massimo di dilatazione

del confine cronologico cui si riesce a pervenire è, a livello territoriale, il quinquennio corrispondente alla durata dei governi cittadini.

La città creativa ha (può avere) un cronotopo di riferimento più ampio, non solo si pensa e percepisce come globale, ma riesce, in ragione di un impegno e di una scelta che travalicano il qui e adesso della progettazione culturale ordinaria, a vedersi oltre il futuro prossimo, al di là del domani imminente e incombente. E proprio in virtù di questa intenzionalità proiettata sul futuro remoto, mi viene da dire, la città creativa (Modena, o chi per essa) può maturare una prospettiva non estrinseca e dichiarata, ma percepita e agita, della sostenibilità (ecologica, ma anche sociale e intergenerazionale). In fondo quale è stato l'errore grammaticale di fondo della *incultura* della sostenibilità, quella propria della lunga (e non terminata) stagione sviluppatista secondo-novecentesca senza se e senza ma, quale è stato l'errore, se non adottare acriticamente il tempo e lo spazio dello stato nazione, il tempo scandito dalle scadenze della vita democratica (le elezioni, le legislature, eccetera) e lo spazio profilato dai confini e dalle frontiere, senza comprendere che oltre quei tempi e fuori da quegli spazi statual-nazionali si stavano scaricando esternalità negative (inquinamento, aggressione non reversibile alle risorse naturali, ma anche squilibrio nord-sud del mondo, o esplosione dei debiti pubblici) destinate a ripresentarsi, e 'vendicarsi', a tempo dovuto? La città creativa, in quanto affrancata dalla limitatezza degli orizzonti spazio-temporali canonici, può contribuire, fra le altre cose, a pensare più profondamente e responsabilmente chi ancora non c'è, o perché, migrante, è ancora esterno ed estraneo alle frontiere, o perché, generazione futura, è ancora esterno ed estraneo all'oggi.

Questioni di metodo

Ma Modena Città creativa (Modena come variabile X, sostituibile con tutte le realtà omologhe, lo ricordo) credo possa avere anche a che fare, oltre che con la ridefinizione del "chi siamo" e del "cosa facciamo", nonché del "dove" e del "quando", con la possibilità di accelerare nella trasformazione delle metodologie (il "come") di governo e di organizzazione del territorio e delle comunità. Non solo il governo e l'organizzazione da parte dell'istituzione locale per eccellenza,

il Comune, ma il governo e l'organizzazione che promanano da tutti i soggetti – i corpi intermedi in primis – responsabili, *de lege* e/o *de facto*, della qualità della vita associata. Ebbene, io penso che se prendiamo seriamente lo status di città creativa, per Modena come per altre realtà simili, dobbiamo anche fare un salto di qualità nel favorire la sinergia e la complementarità fra dimensioni spesso distanti, quando non opposte, della vita e della politica cittadina per come la abbiamo conosciuta e continuiamo a conoscerla (e praticarla).

Ci sono almeno tre crinali, profondamente divisivi, che la città fordista (e post-fordista) ha prima scolpito poi consolidato, in ambito culturale ma non solo, e che la città creativa deve (dovrebbe) superare e spianare. Sono i crinali che dividono (contrappongono, spesso con il suffragio di visioni manichee da una parte e dell'altra) il pubblico dal privato, l'offerta dalla domanda e il progetto dal programma. Mi scuso, per l'ennesima volta, della dolorosa ma necessaria semplificazione: nel campo della cultura, di solito il Pubblico offre beni e servizi sulla base di un progetto (con tanto di finalità, visione, valutazioni preventive di impatto, eccetera), mentre il Privato vende a mercato sulla scorta di programmi (cioè, di fatto, di momenti o spazi-contenitore finalizzati all'ottimale redditività degli investimenti e della cessione di beni/servizi, dalle sculture al concerto di musica leggera).

Ora, credo sinceramente che la città creativa possa ragionare e operare in forma più avanzata, che possa cioè – vado a sorvolo – comprendere che: i) le istituzioni pubbliche devono favorire, e non scoraggiare, o cauterizzare con approcci sterilmente concorrenziali, la capacità di proposta e innovazione propria delle imprese creative, perché è da esse che storicamente (e logicamente) proviene innovazione; ii) il welfare culturale deve essere un punto di partenza e non di arrivo, perché oltre all'offerta di servizi culturali universali e trasversali bisogna contemplare l'intercettazione e la comprensione della domanda di utenze cangianti, metamorfiche, per gusti, provenienze, estrazioni generazionali (il paradigma, tipicamente novecentesco, in base al quale nell'ambito della erogazione/fruizione dei servizi pubblici, anche culturali, l'offerta crea la domanda era straordinariamente efficace quando c'era una società uniforme, una società fordista,

appunto, allora l'offerta poteva guidare la domanda, ma negli scorsi decenni, inesorabilmente, siamo passati da una visione dei consumi, anche culturali, come strumento di inclusione e di compartecipazione alla vita di una collettività a una concezione opposta, per cui il consumo, anche culturale, è distintivo, soggettivante, serve a definire chi sono come singolo, non come componente di una massa, di una classe sociale o di un movimento); iii) il progetto e il programma, la visione strategica orientata a finalità e valori (la politica culturale) e la capacità ideativa e realizzativa (il mercato culturale), devono convivere e saldarsi, perché la *creative city* non può, a meno di non coltivare la contraddizione, progettare la creatività, può invece proficuamente progettare l'ecosistema ottimale per fare competere, emergere e consolidare la creatività (per definizione imprevedibile e instabile), e proteggerla da dinamiche deteriormente e immediatamente concorrenziali.

La cittadinanza culturale, alla fine

Il quesito conclusivo (il "perché") vale come possibile orizzonte di riferimento, problematico, per certi aspetti provocatorio, di tutta la riflessione condotta sino ad ora. Perché, appunto, a chi, o a che, giova la città creativa (Modena, non Modena)?

Penso sinceramente che la conseguenza più alta e virtuosa che può prendere origine dal mettere a regime e, come si dice, scaricare a terra il modello idealtipico della città creativa attenga direttamente alla ridefinizione ed evoluzione della stessa nozione (e prassi) di cittadinanza.

La prima forma di cittadinanza degli uomini (e in parte delle donne) all'interno delle società industriali contemporanee non è stata, notoriamente, se non per sparute élite, quella politica, bensì quella determinata e solidificata dalla partecipazione dei singoli, in forme sempre più organizzate, regolari e consapevoli, ai processi produttivi (chiamiamola per comodità 'cittadinanza economica'). Da questa base, sostanziale prima che giuridica, si sono poi sviluppate le battaglie per il suffragio, per il pluralismo politico, per le libertà civili: si è aggiunta la cittadinanza politica, sintetizzata dal diritto diffuso di eleggere e di farsi eleggere. Nel ventesimo secolo abbiamo poi conosciuto, in forme problematiche, tormentate e legate a conflitti, un terzo stadio, per così dire, evolutivo

della cittadinanza, la cittadinanza sociale garantita dai sistemi di welfare, per cui essere cittadini non è consistito solo nel lavorare e votare (semplifico), ma anche nello studiare, curarsi, muoversi, eccetera.

Ecco, la città creativa, laboratorio e palestra della società creativa, per come la intendo io potrebbe divenire lo spazio di sperimentazione di una forma di cittadinanza ulteriormente avanzata, la cittadinanza culturale. Non ho spazio per argomentare, mi limito a una suggestione, per dire che se le tre forme precedentemente elencate di cittadinanza (economica, politica, sociale) sono corrisposte a tre fasi storiche diverse della società di massa (ottocentesca, otto-novecentesca, novecentesca), la cittadinanza culturale appare opzione imprescindibile a fronte della crescente complessità ed eterogeneità delle società di massa, al plurale, del ventunesimo secolo.

La città creativa, proprio perché, appunto, è creativa, ha a che fare, nella mia prospettiva (minoritaria, immagino, ma non isolata), con il superamento delle barriere fra chi produce e chi consuma cultura, fra chi guida e chi segue, fra chi offre e chi chiede. È la città nella quale i processi di partecipazione economica, politica e sociale dei soggetti eccentrici, outsider, irregolari (non solo i migranti, ma gli stessi giovani, e le fasce più fragili del consorzio comunitario) culminano e si completano con un diritto alla cultura che è più che un semplice diritto a beneficiare di processi di alfabetizzazione/formazione (quali, poi?), bensì è diritto a muoversi in uno spazio urbano e sociale, materiale e immateriale, che non è ostile, e nemmeno estraneo, perché ciascuno vi può riconoscere segni che promanano *dalla* e alimentano *la* sua visione del mondo.

È a quel punto che il soggetto partecipa (è cittadino) di una comunità non solo perché vi lavora e paga le tasse, non solo perché ha (o avrà) l'elettorato attivo e passivo, non solo perché c'è un sistema di garanzie che lo protegge dalle complicazioni della vita, ma anche perché è nelle condizioni di contribuire, come attore-spettatore, produttore-fruitoro, mittente-destinatario, alla costruzione, sostenibilità e inclusività di una foresta di simboli e significati – la cultura, le culture – che non avrà nessun timore o ritrosia a chiamare e vedere, contemporaneamente, come il proprio mondo e la propria casa. ■

La città empatica. Il metodo MAAP

Stefania Dubla

Nelle città si vive male, nei paesi ancora peggio, e chi maggiormente soffre di questo sono le donne, i migranti, le persone disabili, perché gli spazi pubblici non sono stati progettati per loro. È possibile pensare una rigenerazione che guardi al sentimento della città, in particolare al suo dolore? Quale ruolo ha l'arte in tutto questo? MAAP- Atelier d'Arte Pubblica racconta il proprio metodo curatoriale-artistico transfemminista intersezionale volto a favorire di ciascuna il sentimento di agio anche nel proprio disagio.

Bisogna ricominciare dai paesi.

È la frase che più spesso mi ripeto da qualche anno a questa parte.

Bisogna ricominciare dai paesi.

Avete mai provato a sostare per più di un pomeriggio in un borgo di 400 abitanti? Avete mai sentito parlare di località come San Chirico Raparo, San Martino d'Agri, Castelsaraceno, Gallicchio? Sono tutti paesi della Basilicata, immersi tra i monti, lontani da ogni cosa, dove spesso l'ospedale più vicino è a un'ora e mezza di distanza in macchina e per arrivarci bisogna percorrere una strada tortuosa e senza illuminazione.

Bisogna ricominciare dai paesi e non perché lì si viva meglio.

In tutta la Basilicata siamo 535.366 abitanti¹: praticamente un quinto di Roma, due terzi di Torino, circa la metà di Napoli, per intenderci, anche in termini di servizi. A Matera la stazione c'è, è di Stefano Boeri, ma Trenitalia non arriva. Nei paesi lucani spesso non esistono scuole e lì, dove ci sono, i bambini e le bambine frequentano le pluriclassi.

San Chirico Raparo accoglie un centro di minori stranieri non accompagnati composto da dodici ragazzi, che per buona parte costituiscono la gioventù del paese.

Mi ripeto da qualche anno a questa parte che *bisogna ricominciare dai paesi* perché nei paesi si vive male. Fuori da qualsiasi retorica romantica del ritorno alla vita contadina, ammettiamo chiaramente che il paese è il luogo per eccellenza di espressione collettiva del dolore.

Sono Stefania Dubla, curatrice e presidente dell'aps MAAP - Atelier d'Arte Pubblica, un collettivo curatoriale multidisciplinare

composto da sei giovani donne professioniste. In controtendenza alla retorica di un muralismo prettamente decorativo e dai significati vuoti, quando con MAAP agiamo nei luoghi portiamo questo (Fig. 1): noi affrontiamo, parliamo e ci occupiamo di dolore nello spazio pubblico.

Interveniamo nei paesi o in qualsiasi luogo in cui avvertiamo l'urgenza di rispondere a un *bi-sogno*, intendendo per esso, giocando con l'etimologia, l'espressione di plurimi desideri. Non rispondiamo dunque alle necessità, come chiede la rigenerazione urbana, bensì alle esigenze emotive di un corpo che sta soffrendo e questo corpo può essere un paese, la periferia di una città o un qualsiasi luogo pubblico che sta esprimendo dolore. Guardiamo la città come a un corpo unico tra cittadina e contesto che abita. Per noi c'è coincidenza tra corpo urbano e corpo sociale e dunque trattiamo la città come fosse un individuo, prendendoci cura di essa e soprattutto dei suoi sentimenti.

Non usiamo espressioni quali rigenerazione urbana bensì ci piace parlare di *rinominazione poetica dei luoghi*: diamo ovvero ai luoghi una nuova funzione emotiva attraverso l'arte. È in questo che si gioca per noi il valore della creazione artistica negli spazi di condivisione collettiva: oltre alla proprietà e alla fruizione è la funzione sociale ad attribuire la pienezza al senso di arte pubblica.

Prima ancora della nascita di MAAP, tra il 2017 e il 2020, con la soc. coop. soc. Il Sicomoro, ho curato uno dei progetti di Matera Capitale europea della cultura 2019. Sono stata curatrice e project manager della *Silent Academy*, una scuola diffusa in Basilicata dove i

richiedenti asilo e i rifugiati politici insegnavano alle comunità locali ciò di cui erano maestri nei loro paesi d'origine.² Abbiamo creato tutto ciò per rispondere principalmente a un bisogno: quello di restituire identità a ogni singolo individuo che compone quella, considerata, massa indistinta di persone genericamente dette "migranti". Abbiamo risposto a un'impossibilità sistemica (il non riconoscimento delle lauree, dei diplomi e dei più svariati documenti) con la potenza che l'arte è capace di dare lavorando nello spazio pubblico: il riconoscimento sociale, la legittimazione data non da un foglio di carta ma dal valore che i altri ti riconoscono. Lui (Fig. 2) è Ibrahim Savane che, tramite la *Silent Academy*, ha realizzato abiti e sfilate di moda in diversi paesi della Basilicata. È stato dunque attraverso l'esperienza dell'arte pubblica che Savane ha riacquisito quell'identità professionale che nell'atroce viaggio dalla Costa d'Avorio all'Italia gli era stata negata.³

Da questa esperienza, rivelatrice per noi del potere e della funzione sociale a cui può ambire l'arte nello spazio pubblico, è nata MAAP. Il nostro primo progetto è stato realizzato grazie alla vittoria del bando *Creative Living Lab* promosso dalla Direzione generale Creatività contemporanea e rigenerazione urbana dell'allora MIBACT.⁴ Nel novembre 2019 abbiamo così rinominato poeticamente un quartiere periferico di Matera, per anni in stato di abbandono, rivoluzionando da dentro il sistema delle fiere d'arte

contemporanea attraverso il concetto, per noi sovversivo quanto etico, di arte pubblica sociale, dando forma alla prima fiera del settore in Europa.⁵ Poi abbiamo ricercato nuovi fondi e la forza di lavorare durante la pandemia nelle piccole comunità lucane con i richiedenti asilo, i rifugiati politici, le giovani donne madri straniere e i abitanti locali.⁶

In quel periodo, però, ci siamo rese conto che in due anni di pandemia e conseguente *lockdown* il nostro Stato non aveva mai posto alla sua abitanti una domanda semplice quanto necessaria: come stai? La mia collega ed io ci siamo allora armate di zainetto in spalla e da Matera a Bolzano ci siamo fermate nelle più grandi stazioni ferroviarie d'Italia invitando sconosciuti a prendere un caffè con noi per rispondere a quella semplice domanda.

La maggior parte delle persone che incontravamo ci diceva: "bene". Noi rispondevamo: "male". Perché, era vero, noi stavamo male. "Cos'è – allora domandavamo – per te il *fallimento*? E a quale luogo dello spazio pubblico lo associ?" Ripetevamo lo stesso quesito anche per i sentimenti di *disorientamento* ed *empatia*.

Tutti sapevano indicarci un luogo pubblico per il fallimento (generalmente il giardino davanti la scuola), per il disorientamento (la strada che porta al lavoro), nessuna sapeva dirci, invece, a quale luogo pubblico potesse essere associato il sentimento dell'empatia. Riconfigurando l'etimologia del termine che deriva da "fallo", errore, secondo una nostra

definizione il fallimento è *il sistema fallocentrico che ha fallito con noi*. La città stessa per come è fatta porta a sentirci della fallite nel momento in cui non rispondiamo all'esigenza di *performance* che essa da noi pretende. Prendiamo, ad esempio, la mappa di Torino. Qui vediamo una serie di linee che ossessivamente e compulsivamente si intrecciano perpendicolarmente tra di loro formando un reticolato. Quando guardo questa pianta mi vengono in mente i letteristi e i situazionisti secondo i quali la forma della città è il più potente strumento di coercizione psichica e fisica sull'individuo.⁷ Abitiamo città che ci inducono a essere fruite in un determinato modo, città che ci persuadono a utilizzare lo spazio urbano come un traghettatore da un punto A (la casa) a un punto B (il lavoro): abitiamo *città performanti*, città funzionali alla *performance* della produttività. Ma dove c'è qui spazio per i sentimenti di una città e dei suoi abitanti?

Non siamo sempre esseri produttivi, grazie al cielo. Per questo *bisogna ricominciare dai paesi*. Nei paesi non si chiede perennemente di rispondere a un'idea di *performance*. Nei paesi si condivide e si manifesta collettivamente il dolore.

Nei paesi non ci sono linee rette che ci portano da un punto A ad un punto B, nei paesi ci sono linee che si intrecciano tra di loro e ci portano verso tutte le lettere dell'alfabeto. Ci sono linee che sostano nei vicinati, che si fermano davanti una casa abbandonata, linee che vanno verso panorami incredibili, o abbracciano le persone, direttamente. Noi lavoriamo al fine di creare *città empatiche* perché alla domanda "qual è il tuo spazio pubblico d'empatia?" vogliamo che in un futuro le persone possano rispondere. In futuro, perché ad oggi né nei paesi né nelle città esiste uno spazio pubblico empatico.

Per creare tutto ciò noi di MAAP chiamiamo degli artisti, per lo più internazionali di fama e di origine, e chiediamo loro di sostare per un periodo di residenza nel contesto di un piccolo paese dell'entroterra lucano con l'intento di ascoltare la comunità e di reinterpretare in forma artistica ciò di cui essa manifesta il *bi-sogno*. Noi curatrici ci facciamo mediatrici del dialogo tra l'artista e i abitanti: un dialogo che è già di per sé empatico poiché spesso manca anche solo una base linguistica comune tra tutti i soggetti coinvolti (immaginate ad esempio l'incontro tra un'artista argentina e una comunità di sanmartines e ghanes).



Fig. 1. "Corpus Homini" di Luis Gomez de Teran, Matera, quartiere San Giacomo, 2019. Dipinto su parete con intervento scultoreo realizzato in occasione di MAAP Fiera di Arte Pubblica (Foto di Balto Videomaker).

Porto un episodio specifico dell'esperienza di MAAP. C'è un'opera di Mohamed L'Ghacham, celebre artista spagnolo di origini marocchine, realizzata a San Chirico Raparo, che su internet ha fatto il giro del mondo (Fig. 4).⁸ Qui, con la finzione pittorica, L'Ghacham ha sfondato la parete dell'edificio trasformando lo spazio pubblico in un interno domestico. In quella casa tipica di San Chirico Raparo ha inserito degli elementi che i minori stranieri non accompagnati residenti nel paese ci hanno indicato come loro oggetti d'empatia. Sono oggetti che per lo più ricordano a ciascuno la propria casa, i propri affetti. Così facendo, lo spazio pubblico, che generalmente non li mette nella condizione di sentirsi a proprio agio nell'occuparlo, ora è diventato anche loro, ora rivendica su se stesso il segno della loro presenza.

Secondo Imam (2021) in *The Guardian* il nostro è il metodo più innovativo in Italia in materia di coesione sociale attraverso l'arte pubblica. Quello che noi curatrici facciamo sotto ogni murale che realizziamo è infatti portare nello spazio pubblico la pratica sperimentata nel maggio 2021: offrire un caffè all'abitanti nella nostra casa, ovvero nello spazio pubblico, creando occasioni di incontro e di conoscenza tra le diverse comunità che abitano un medesimo corpo urbano. Perché persino nei paesi le comunità tra di loro non si incontrano, eppure nel momento in cui parlano di dolore – quali i temi che portiamo, come fallimento e disorientamento – alla fine tra loro empatizzano.⁹

Oltre ad essere performanti, le città che noi viviamo sono anche machiste, intendendo per macho *un'esibizione di tutto ciò che nasconde il dolore*. Alle collettività è generalmente concesso esprimere il proprio sentimento di disagio nelle chiese, nei cimiteri, nei centri di accoglienza, negli ex manicomi, nei musei – perché, per fortuna, il museo è un luogo pubblico dove si può parlare di dolore grazie all'arte. Si tratta, però, tutti di spazi chiusi o marginali, perché pubblicamente, nelle città machiste che abitiamo, il dolore non si può manifestare.

Noi di MAAP sovvertiamo questa tendenza sistemica: non solo parliamo di dolore ma lavoriamo nello spazio pubblico al fine di permettere a ogni singolo individuo di sentirsi a proprio agio anche con il proprio disagio.

Perché il disagio è una cosa giusta. Il disagio è ciò che manifesta il fallimento urbano e quindi quello sociale: viviamo città costruite

dagli uomini per gli uomini e per uomini intendiamo maschi bianchi etero cisgender giovani adulti borghesi normodotati. Tutti gli individui che fuoriescono da questa categoria sono persone che la città non accoglie. Noi di MAAP lavoriamo per creare attraverso l'arte città più inclusive. Ascoltiamo i bisogni delle donne, dell'3 cosiddetti migranti, delle persone disabili, dell'3 bambini e da quelli partiamo per dare ai luoghi una nuova funzione emotiva.

Nel settembre 2022, a Gallicchio, con Alba Fabre Sacristà, abbiamo rappresentato nella piazza centrale del paese chi di quello spazio non ne fruisce mai: donne e migranti (Fig. 3). Abbiamo portato nel centro del paese donne e migranti per normalizzare la loro presenza in piazza e per far sentire loro legittimate a occupare lo spazio pubblico sentendosi attraverso l'arte rappresentate.

Nei paesi si vive male, donne e migranti vivono peggio, perché a loro lo spazio pubblico non appartiene. Nei paesi spesso resistono antiche e maschiliste dinamiche sociali, che sono semplicemente più evidenti rispetto al contesto delle grandi città, ma che persistono ovunque, oggi più che mai, anche nella politica nazionale.

Per le donne e i migranti, come per molte altre categorie, non c'è spazio pubblico di vita. In altri termini ancora, loro, come altri, non occupano con agio lo spazio pubblico perché a loro non è concesso abitarlo.

Leslie Kern (2021), nel suo saggio sulla città

femminista, scrive che la città delle donne è la città metropolitana. Lì la donna ha il potere dell'invisibilità, lì ella può concedersi una maggiore libertà di fruizione della vita urbana. Eppure io, come donna, il potere dell'invisibilità non lo voglio. Io, come donna, voglio essere vista, voglio portare nello spazio pubblico il mio punto di vista, il mio posizionamento. Voglio che la collettività e dunque la città mi veda e mi riconosca in quanto donna. Voglio che la città mi ascolti, si modelli e accolga i miei bisogni di donna. Lo voglio per le donne, lo voglio per i migranti, per le persone transgender, disabili, per i bambini, per gli animali, per l'ambiente.

Per noi di MAAP - Atelier d'Arte Pubblica agire nei paesi è una scelta anche femminista, specificatamente transfemminista intersezionale. Noi cerchiamo attraverso gli interventi di arte pubblica di rendere la città accogliente verso tutte quelle fasce che da progetto urbanistico-politico-sociale non sono originariamente incluse.

Noi vogliamo che ciascuna, anche il maschio bianco etero cisgender normodotato giovane-adulto e borghese, possa permettersi di vivere uno spazio pubblico sentimentale, di provare dolore ed essere dai luoghi compreso. Noi vogliamo che a ciascuna sia concesso di sentirsi a proprio agio anche nel proprio disagio.

Per questo, quando sento parlare della città dei quindici minuti¹⁰ come metodo innovativo di ripensare alla città avverto un profondo



Fig. 2. Ibrahim Savane durante una sfilata della Silent Academy realizzata a Potenza nel 2019 (Foto di Giovanni Lancellotti).

senso di disagio. Perché finché la misura della città passa dall'essere quella dell'Uomo Vitruviano di Leonardo a *Le Modulor* di Le Corbusier, che sia di 15 o 90 minuti, della città nulla sarà cambiato, perpetuando un modello di abitazione adattato su una sola categoria privilegiata: l'uomo maschio giovane adulto normodotato.

Tutte le altre fasce, escluse dal progetto urbanistico originario da cui si deduce quello di ridotte dimensioni temporali, non potranno che continuare a vivere gli spazi pubblici con il medesimo e perenne disagio.

Dove è allora la decantata idea innovatrice di riformulazione della città? Da dove partire nel ripensarla se si continua a leggere il tessuto urbano nella sua *efficienza performativa* piuttosto che in quella *emotiva*?

Come curatrici vogliamo, sì, sperimentare attraverso l'arte la creazione di una città empatica; eppure, ci siamo rese conto che non è una semplice questione 'sentimentale': si tratta bensì di una questione politica. Gli spazi pubblici non sono neutri. Al contrario, sono razzisti, omofobi, classisti. Occupare spazio con l'arte per renderlo più accogliente per tutti, tutte e tuttu è una questione politica. Di qui, per noi di MAAP, la creazione di una città empatica porta inevitabilmente al voler formulare una città femminista o, meglio ancora, transfemminista intersezionale, ovvero inclusiva, pensata da e per tutte quelle fasce che da progetto originario ne sono escluse.

La letteratura scientifica a riguardo, insieme a circoscritte sperimentazioni pratiche, sta sempre più crescendo e consolidandosi a riguardo. Oltre al precedente citato volume di Kern, *Feminist City*, che raccoglie e si presenta

come filo conduttore tra i diversi studi, perlopiù anglofoni, di geografe e urbaniste femministe, si possono elencare anche il *Milan Gender Atlas* di Andreola e Muzzonigro (2021) che nella città di Milano pone un focus sulle donne e le minoranze di genere nel tentativo di pianificare spazi a loro più agevoli, o le diverse pubblicazioni di Anna Rizzo (2021) sulla marginalità che vivono le donne nelle aree interne. A tal proposito cito una sua frase particolarmente emblematica: "La ferocia verbale e fisica che si vive e che vivono le donne nei paesi è raggelante. [...] È uno stato di opposizione e di conflitto aperto, che nasce nelle famiglie, viene distillato tra i parenti e rappresentato nelle piazze". I paesi, come affermato prima, sono il luogo in cui la misoginia e le diverse discriminazioni trovano semplicemente più evidenza, ma questo non è che il tratto distintivo di ogni città.

Quando come MAAP affermiamo di non voler distinguere tra corpo urbano e corpo sociale, di voler trattare la città come fosse un individuo, stiamo sottolineando quel posizionamento transfemminista intersezionale in cui oggetto di una opprimente politica patriarcale sono i corpi in quanto tali su cui l'uomo esercita il proprio dominio.¹¹ La città *fa corpo e ha corpo*, suggerisce Giuliana Bruno (2021). Se dunque pensiamo all'agglomerato urbano come a un individuo, ovvero a un soggetto sentimentale, possiamo applicare ad esso quello stesso metodo di decostruzione che i femminismi hanno applicato sui corpi umani, nell'intuizione che hanno avuto di comprendere quanto le emozioni (e l'assenza di esse) influiscano nella determinazione delle disuguaglianze e della conseguente

struttura sociale. La separazione tra ragione ed emozioni non è solo netta ma è anche legata all'insorgere di un certo modello economico (Bonu Rosenkranz, Castelli e Olcuire 2023): si tratta di quello capitalista, performante, patriarcale; il medesimo su cui sono costruite le nostre città.

Allora mi e vi chiedo, quale pratica se non l'empatia può ridefinire la forma e il concetto delle nostre città, della nostra società? ■

Note

1 Dato Istat provvisorio riferito al 31 marzo 2023 (<https://demo.istat.it/app/?i=D7B>).

2 Sulla *Silent Academy* sono stati pubblicati diversi articoli su testate come La Stampa, La Repubblica, Il Corriere, Avvenire, Vita No Profit, Artribune, etc. Riguardo la genesi del metodo applicato rimando a Dubla (2018).

3 Per approfondimenti: Ruggiero (2019).

4 <https://www.beniculturali.it/evento/maap-fiera-di-arte-pubblica#descrizione>.

5 Per approfondimenti: Calza (2019), Dubla (2020).

6 Per approfondimenti: Iacovone (2021), Capolupo (2020) e il video-racconto dell'esperienza visibili sul canale YouTube di MAAP (<https://www.youtube.com/watch?v=X1nWasqnBpM>).

7 Per approfondimenti sul tema si consiglia la lettura integrale del II numero della rivista *internazionale situationniste* edita a Parigi nel dicembre 1958 con i contributi di G.-E. Debord, A. Khatib e Constant in cui si affrontano il tema della psicogeografia e la teoria della deriva.

8 Ne parla ad esempio Doug Gillen sul canale inglese *Fifth Wall TV* nella recensione sui murales più belli e significativi di tutto il mondo nel 2021 (<https://www.youtube.com/watch?v=RjAHh8wnFBw>, min. 03:55 - 04:48).

9 "Occupare una piazza dunque, non solo è un atto di risignificazione emotiva e esistenziale dello spazio urbano, ma anche un gesto che lascia



Figg. 3-4. Da sinistra: "Vuoto" di Alba Fabre Sacristàn, Gallicchio (Pz), 2022. Dipinti su plexiglass realizzati per il progetto di rinominazione poetica dei luoghi di MAAP - Atelier d'Arte Pubblica; "Una casa piena di ricordi" di Mohamed L'Ghacham, San Chirico Raparo (Pz), 2021. Dipinto su parete realizzato in occasione del progetto UBUNTU di MAAP - Atelier d'Arte Pubblica (fonte: MAAP).

deflagrare la divisione tra pubblico e privato su cui la polis si fonda. Corpi che entrano nella scena pubblica e creano nuove comunità che demistificano i miti fondativi dello spazio politico.

Pratiche di risignificazione che destabilizzano performativamente le norme di ammissibilità dello spazio dell'azione politica" (Rosenkranz, Castelli e Olcuire 2023: 60).

10 Carlos Moreno, *The 15 minutes-cities*, Parigi, 30 giugno 2019 (<https://www.moreno-web.net/the-15-minutes-city-for-a-new-chrono-urbanism-pr-carlos-moreno/>).

11 Sull'introyettamento del dominio dell'uomo si rimanda a Bourdieu (1998).

Riferimenti

Andreola F., Muzzonigro A. (2021), *Milan Gender Atlas*, ed. Lettera Ventidue, Milano.

Bonu Rosenkranz G., Castelli F., Olcuire S. (2023), *Bruci la città. Generi, transfemminismi e spazio urbano*, Edilfir, Firenze.

Bourdieu P. (1998), *La domination masculine*, Seuil, Paris.

Bruno G. (2021), "Frammenti di città", *DWF*, no. 4, p. 57-100.

Calza C. (2019), "Fiera di Arte Pubblica Matera", *Angeloma*, 3 dicembre [<https://www.angeloma.it/arti/fiera-di-arte-pubblica-matera-intervista-alla-curatrice-stefania-dubla/>].

Capolupo M. (2020), "Trame di integrazione", *Sassilive*, 26 novembre [<https://www.sassilive.it/economia/lavoro/trame-di-integrazione-a-pietragalla-un-atelier-di-arte-pubblica-sulla-sartoria/>].

Dubla S. (2018), *Metodologie artistiche in campo sociale nella Capitale Europea della Cultura 2019: il caso della Silent Academy*, in "AST – Ambiente, Società e Territorio", n.4, anno 2018, p. 9-13 | ISSN 1824-114X (link: bit.ly/3y3C46s).

Dubla S. (2020), "Speranze collettive e agio nell'arte pubblica", *Eventi Comune di Reggio Emilia*, 17 aprile [<https://eventi.comune.re.it/2020/04/speranze-collettive-e-agio-nellarte-pubblica/>].

Iacovone L. (2021), "Aree interne, Arte Pubblica e Accoglienza", *Vita*, 23 marzo [<https://www.vita.it/it/article/2021/03/23/aree-interne-arte-pubblica-e-accoglienza-le-tre-a-che-stanno-colorando/158759/>].

Imam J. (2021), "How street art is helping young migrants paint a brighter future in Italy", *The Guardian*, 3 september [<https://www.theguardian.com/global-development/2021/sep/03/italy-young-migrants-street-art>].

Kern L. (2021), *La città femminista. La lotta per lo spazio in un mondo disegnato da uomini*, trad. Natascia Pennacchietti, ed. Treccani, Roma.

Rizzo A. (2021), "Una nuova normalità. La tradizionale misoginia nei paesi", *Medium*, 14 maggio [<https://annarizzo-34202.medium.com/una-nuova-normalit%C3%A0-13940c00d208>].

Ruggiero C. (2019), "Matera, quelle mani che parlano di inclusione", *Collettiva*, 9 maggio [https://www.collettiva.it/copertine/italia/2019/05/09/news/matera_quelle_maniche_parlano_di_inclusione-139523/].

La partecipazione civica nella progettazione, cura e rigenerazione dello spazio pubblico urbano. Il caso di Torino

Luca Scarpitti

La partecipazione civica nella progettazione in contesti urbani è uno dei temi maggiormente condizionati dal biennio di sindemia, ma è anche al centro di nuove o rinnovate attenzioni e approcci da parte di operatori pubblici e privati. Il contributo illustra l'esperienza di una fondazione che ha avviato un programma d'intervento triennale a sostegno dei presidi culturali e civici nel nord ovest, attraverso iniziative che pongono al centro gli spazi e la partecipazione civica attiva.

Il tema della partecipazione civica nei contesti urbani è da sempre una opportunità e una dimensione sfidante non solo per i decisori e gli operatori, pubblici o privati che siano, ma anche e soprattutto per la stessa cittadinanza. Lo spazio pubblico urbano rappresenta una potenziale palestra con un'offerta eterogenea di possibilità in cui il ruolo attivo dei cittadini può esplicare un valore aggiunto per la comunità intera. La ricerca e l'attuazione di forme, metodologie e strumenti di intervento deve però confrontarsi con situazioni ed evoluzioni condizionate da una pluralità di elementi che, se non considerati, possono limitare più o meno pesantemente la piena riuscita dei relativi processi attuativi. L'attuale quadro di riferimento è poi ulteriormente condizionato dal biennio di sindemia, rendendo necessaria una comune maggiore e rinnovata attenzione da parte dei vari soggetti coinvolti.

Tra questi si può annoverare anche un soggetto privato quale la Compagnia di San Paolo, fondazione di origine bancaria operante prevalentemente a Torino e nelle regioni del nord-ovest. Nell'assolvere al proprio ruolo di promotore, sostenitore e accompagnatore di iniziative volte al miglioramento della qualità degli spazi e del vivere quotidiano, la fondazione ha recentemente riservato uno specifico ambito operativo che privilegia, considerando la cultura come motore, soprattutto la dimensione della partecipazione dei cittadini e degli Enti del terzo settore (Ets).

Questo ambito operativo costituisce una

sostanziale novità nel settore di intervento legato all'ambito culturale della fondazione, che si affianca ai più tradizionali assi di intervento riferiti alla custodia valorizzazione, custodia e fruizione del patrimonio artistico e architettonico. Intendere la cultura come propulsore e protagonista della rigenerazione urbana permette anche di arricchire l'interlocuzione con le pubbliche amministrazioni e gli Ets, in una fase in cui i processi partecipativi trovano sempre più spazio, con la diffusione delle pratiche di amministrazione condivisa ispirate al principio di sussidiarietà orizzontale (ex art. 118 della Costituzione) e l'introduzione (secondo quanto previsto dall'art. 55 della Riforma del Codice del Terzo settore) della co-progettazione con gli Ets come metodo e pratica per la Pubblica amministrazione.

Questo indirizzo di intervento, che si è peraltro concretizzato nella creazione di un gruppo tematico di lavoro dedicato, ha incluso anche quegli spazi pubblici di cittadinanza diffusi nei territori urbani che, indipendentemente dall'essere al chiuso o all'aperto e dalla scala dimensionale, spesso ridotta, rappresentano e sono percepiti, identificati e fruiti come spazi di facile accesso. L'accessibilità, unitamente alla valenza simbolica e alla visibilità, può favorire in questi spazi urbani l'innescare o il rafforzamento di processi di condivisione e protagonismo per ripensarne o migliorarne la funzione a vantaggio dei cittadini, sviluppando iniziative volte all'incentivo di un loro uso inclusivo per il benessere degli abitanti del territorio in cui sono inseriti.

Partecipazione civica e spazio pubblico urbano nei presidi culturali e civici

Sulla base di questi presupposti nel 2021 la Compagnia di San Paolo ha avviato una iniziativa denominata "SPACE-Spazi di PARtecipazione al CEntro" che, attraverso un bando, ha selezionato 100 spazi in tredici province del Piemonte, Liguria e Valle d'Aosta. Ai loro Ets gestori sono destinati nel triennio 2021-2023 contributi con l'obiettivo di favorire tramite un protagonismo allargato e una condivisione operativa azioni per gestire e ripensare gli spazi culturali e civici, interpretandoli in una nuova prospettiva che li renda più inclusivi e coinvolgenti, in modo che tramite l'elemento culturale si possa favorire una nuova cittadinanza attiva. Parallelamente si persegue la loro valorizzazione individuandoli come nodi di una potenziale rete capillare del nord-ovest di luoghi per ottimizzarne le eccellenze e le funzioni e avviare percorsi di sviluppo per quelli dove si intravede un potenziale.

SPACE riguarda spazi fisici già esistenti e stabilmente organizzati, aperti alla cittadinanza con una propria frequenza costante, gestiti o co-gestiti da Ets, che fungono da presidi culturali e civici dedicati a un territorio o a una collettività specifica e quindi caratterizzati da una forte relazione con chi li frequenta. Essi rappresentano spazi di inclusione culturale e sociale, multifunzionali, eventualmente aperti all'uso spontaneo e informale, gestiti secondo criteri di sostenibilità economica e interessati a rafforzarla. Sono quindi comprese diverse tipologie di spazi, che prima della pandemia riuscivano a registrare, nel 2019, oltre 2 milioni di presenze. In particolare questi spazi sono rappresentati dai nuovi centri culturali, spazi ibridi polifunzionali, dai centri culturali indipendenti nati dall'autonoma iniziativa dei cittadini o

di associazioni, e dai centri di aggregazione civica di auto-organizzazione e attivismo. Ad essi si aggiungono spazi con tipologie più tradizionali: centri di protagonismo giovanile, bocciofile, società di mutuo soccorso, centri di educazione ambientale, spazi di musica dal vivo, co-working, circoli, parchi e giardini gestiti in forma attiva e condivisi, spazi polifunzionali, bar e ristoranti sociali, case del quartiere, rifugi alpini, dopolavoro, cinema/teatri/musei che offrano anche altri servizi e siano aperti all'uso informale degli spazi. Riguardo alla distribuzione geografica dei 100 spazi nei maggiori centri urbani, 37 di questi sono a Torino, 12 a Genova, 4 ad Alessandria e 2 a Cuneo.

SPACE è diretto a sostenere non un progetto ma uno spazio e tutte le azioni ad esso connesse; dal rafforzamento dei modelli di gestione e delle competenze dei gestori e co-gestori degli spazi, alle azioni che ne permettano un miglioramento della qualità architettonica, delle sue funzionalità, della sua accessibilità e fruibilità ponendo al centro appunto i processi di partecipazione per una co-progettazione da parte delle comunità di riferimento possibilmente nella loro più ampia declinazione per avviarne e rafforzarne la cura, la gestione e la rigenerazione.

Quanto finora sviluppato ha messo in evidenza come molte delle azioni intraprese negli spazi secondo una logica partecipativa attiva abbiano contribuito alla diffusione della multifunzionalità degli spazi, permettendo una frequentazione allargata e la conseguente fruizione di altri servizi e attività già presenti. Si sono avviati o rafforzati processi di gestione allargata degli spazi e di conoscenza e pratica di una cultura dell'amministrazione condivisa, strumenti che rafforzano direttamente i legami tra i vari soggetti del territorio nell'ottica di rispondere ai relativi bisogni.

Nel 2022 agli 81 presidi SPACE delle 8 province in Piemonte e Valle d'Aosta è stata offerta un'altra opportunità tesa a rafforzare la dimensione della partecipazione attiva, diffusa e dal basso. In collaborazione con la Fondazione per l'architettura di Torino è stato loro rivolto l'invito a partecipare al "Festival Bottom up! spazi e contesti" riservato alla trasformazione, con una progettazione partecipata e una co-progettazione, riferita agli spazi all'aperto ad uso pubblico e collettivo di loro pertinenza. L'intendimento è quello di contribuire al rafforzamento delle comunità di riferimento attraverso l'architettura, intesa come pratica di relazione e di costruzione condivisa di valore. Sono state selezionate 7 nuove idee progettuali e ai gruppi proponenti è stato affiancato, tramite una selezione pubblica, un architetto (o un collettivo di architetti esperti) e proposto un percorso formativo sui temi del crowdfunding, della rigenerazione urbana, dello *storytelling* e della gestione dei social network, propedeutico alla fase operativa di co-progettazione con le comunità di riferimento e al successivo avvio delle campagne di crowdfunding per la realizzazione dei progetti che termineranno a dicembre 2022. I progetti selezionati a Torino sono:

- Strada delle opportunità Centro Giovanile Cartiera Riquilificazione degli spazi comuni attraverso la creazione di un orto e di un giardino fiorito, realizzazione di murales, posizionamento di nuovi arredi esterni e interventi di messa in sicurezza;
- Fiumedentro - lo spazio pubblico che pensa (con) il fiume! Magazzino sul Po

Nell'area dei Murazzi del Po, realizzazione di una struttura modulare e multifunzionale da collocare nello spazio esterno, affinché diventi il punto di avvio di un processo



07 - 10/11/2023

urbanpromo

PROGETTI PER IL PAESE

CITTÀ · SOCIAL HOUSING · GREEN · DIGITAL

Innovation Center di Fondazione CR Firenze
già Granaio dell'Abbondanza dei Medici

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

URBANIT
urbanistica italiana

20[^]
EDIZIONE

di attivazione dello spazio pubblico;

- Baltea Lido: la tua isola pedonale!

Via Baltea - Laboratori di Barriera - Community Hub

Disegno di uno spazio che dal cortile verde interno si apra verso lo spazio pubblico antistante al centro, trasformando la strada in uno spazio pedonale.

Ad essi si aggiungono:

- Realizza il Salotto urbano di Santa Maria a Moncalieri

Moncalieri (To) - Centro polifunzionale Don Pier Giorgio Ferrero/Piazza D'Alleo

Coinvolgimento della comunità nella definizione dello spazio pubblico, accanto ad attività di educativa e animazione che stimolino gioco, socialità e cura collettiva, per rendere la piazza luogo autogestito, sicuro e accessibile, dove vivere e crescere;

- #fuoriCENTRO Trasformiamo gli spazi esterni della stazione di Ivrea per tutta la comunità

Ivrea (To) - Zac! Zone attive di cittadinanza

Trasformazione di uno spazio di passaggio non pensato per le persone (parcheeggio degli autobus e area esterna dello Zac!) con la realizzazione di aree spot per sport urbani, uno skate park, sedute per ritrovarsi e studiare all'aperto, restituendolo alla comunità come spazio da vivere;

- Floating Forest - Uno spazio verde per HYDRO a Biella

Biella - Spazio Hydro

Nel 2020 una piena eccezionale del torrente Cervo ha distrutto il centro culturale HYDRO. La struttura confina con il torrente Cervo e l'ingresso si affaccia su uno spazio asfaltato di pertinenza, adibito principalmente a parcheggio. Il progetto prevede la trasformazione del parcheggio in uno spazio aperto alla comunità, pensato come luogo di incontri, attraversamenti e soste.

Gli spazi di SPACE possono quindi rappresentare una sperimentazione sul campo, con puntuali realizzazioni sul medio termine, di come il coinvolgimento attivo possa sensibilmente migliorare la vivibilità degli spazi pubblici collettivi, perno delle relazioni su base locale tra i cittadini. Il coinvolgimento e protagonismo delle comunità di riferimento è da perseguire e abilitare con competenze e azioni puntuali, spesso di difficile attuazione, al fine di realizzare percorsi virtuosi di progettazione, cura e gestione dello spazio pubblico, anche secondo i principi ispiratori del progetto *New European Bauhaus* di costruire insieme spazi di vita più belli, sostenibili ed inclusivi. ■

Le esperienze di cambiamento a Parma

Sarah Barratta

Creatività e cultura stanno assumendo sempre più un ruolo cruciale all'interno dei progetti di rigenerazione urbana. Le 'reti di città' – riuscendo a connettere attori di diversi contesti locali – aumentano la capacità di aggregazione e collaborazione generate da questo reticolo di rapporti amplificando l'effetto positivo che cultura e creatività possono giocare come elementi essenziali per lo sviluppo urbano.

E questo è quello che sta accadendo nella città di Parma dove si sta cercando di mettere a sistema gli effetti positivi generati dalla partecipazione della Città alla rete Unesco delle Città creative, a quella delle Capitali italiane della cultura nonché alla rete regionale dei Laboratori aperti.

Come noto, la città di Parma è stata la prima città italiana ad aver ottenuto la designazione come Città creativa Unesco per la Gastronomia. Dal dicembre 2015 ad oggi la città ha lavorato per implementare i progetti indicati nel dossier di candidatura cercando di operare un cambiamento focale importante che consiste nel passaggio dall'essere una città creativa a 'farsi' una città creativa, vale a dire dall'aver dimostrato di essere in possesso di tutti i requisiti necessari per la designazione al riuscire ad utilizzare concretamente lo strumento della creatività per progettare il futuro in chiave sostenibile.

Aver ottenuto il riconoscimento come Città creativa Unesco per la Gastronomia significa aver identificato l'ambito *food* come ambito vocazionale. Tuttavia, non si tratta di un processo esclusivistico: il 'marchio' Unesco, infatti, deve essere concepito come uno strumento di trasversalità ed è necessario che ogni settore possa procedere verso un processo di 'appropriazione' contribuendo all'identificazione di Parma come Città creativa Unesco. La designazione Unesco, pertanto, partendo dalla identità culturale della città la coinvolge globalmente configurandosi come un processo in continuo divenire che non può essere circoscritto ad interessi particolari poiché deve essere percepito da tutti come 'patrimonio collettivo' appartenente alla *governance* territoriale.

La designazione come Città creativa Unesco ha evidenziato l'importanza di interrogarsi costantemente rispetto alla visione di città che si intende narrare e per fare questo è necessario acquisire sempre maggiore consapevolezza rispetto alla propria identità culturale mediante anche una ricognizione del sistema di dotazioni della città fatto di competenze, risorse ed opportunità. Naturalmente risulta fondamentale, poi, articolare una visione d'insieme e un sistema di obiettivi che – mediante la creatività – possa portare a pianificare la produzione di risultati di valore non solo per lo scenario locale, ma anche per quello internazionale.

Le città creative, infatti, sono luoghi che ambiscono a competere nel panorama internazionale. Si tratta di città in cui individui, comunità, imprese ed istituzioni hanno la possibilità, la volontà e l'attitudine ad inventare e realizzare nuovi modi di operare: è creativa quella città che diventa un laboratorio aperto dove si elaborano idee di cambiamento. Ed è in quest'ottica che il centro storico della città di Parma è divenuto il fulcro della rigenerazione urbana mediante l'individuazione di un vero e proprio luogo fisico in cui progettare il futuro in chiave inclusiva, attrattiva e sostenibile. Lo spazio individuato è quello del Complesso monumentale di San Paolo recentemente restituito alla città dopo un accurato lavoro di restauro realizzato mediante il cofinanziamento dei fondi del Por Fesr 2014/2020 e successivamente con risorse del Fsc 2014/2020.

Il progetto di creazione della Rete dei Laboratori aperti dell'Emilia-Romagna rientra tra gli assi prioritari del Por Fesr 2014/2020 e, in particolare, nell'Asse 6 dedicato a "Città

attraenti e partecipate” che dà concreta attuazione all’Agenda urbana europea la quale riconosce alle città un ruolo centrale di snodo territoriale e prevede azioni di qualificazione del patrimonio culturale e di sviluppo di tutti quei fattori che possono favorire la partecipazione dei cittadini alle scelte strategiche della città anche attraverso l’uso delle nuove tecnologie Ict.

Il Laboratorio aperto di Parma – quale Distretto della cultura e dell’eccellenza agro-alimentare – assume, dunque, il ruolo di catalizzatore di azioni volte ad articolare la visione d’insieme di Parma – Città creativa Unesco. Esso si pone come incubatore culturale dove elaborare idee e soluzioni condivise che possono riguardare gruppi sociali specifici o reti complesse dando attuazione al concetto di *Citizens Driven Innovation*.

Il Laboratorio aperto di Parma, pertanto, si pone, da una parte, come polo di aggregazione culturale per la città e il suo territorio e, dall’altra, come una piattaforma di soluzioni innovative e sostenibili ad alto contenuto di tecnologia digitale nonché come *hub* per la partecipazione attiva e per l’attuazione di un *open government* urbano.

La sua duplice natura – quella legata all’innovazione digitale e quella relativa alla cultura enogastronomica – ha condotto alla strutturazione di un palinsesto di iniziative ed eventi che stanno contribuendo a caratterizzare l’offerta di questo spazio rigenerato e restituito a nuova vita alla cittadinanza. Da aprile 2022 ad oggi sono state già oltre 200 le iniziative organizzate ed ospitate negli spazi del Laboratorio aperto tra seminari, workshop, degustazioni, gruppi di lettura, presentazioni editoriali, esposizioni, spettacoli e laboratori didattici, tutti accomunati dall’intento di diffondere la consapevolezza del valore culturale intrinseco nel cibo.

Nel solco di quanto già avviato in questo primo anno di attività, il Laboratorio aperto continuerà ad ospitare iniziative ed eventi che puntino ad un sempre maggiore coinvolgimento e ad una sempre più intensa partecipazione dei cittadini come promotori di idee creative che possano trovare nel Laboratorio aperto terreno fertile per progetti di più ampio respiro. Inoltre, il Laboratorio aperto del Complesso di San Paolo potrà rappresentare il luogo fisico in cui co-progettare e implementare – mediante iniziative ad hoc – le azioni che verranno identificate nell’ambito della definizione della nuova politica alimentare urbana. ■

Le progettualità strategiche per la rigenerazione urbana a Treviso

Linda Tassinari

Proposta di misure premiali, da attuarsi per specifiche progettualità strategiche ad incentivo della rigenerazione a mezzo di interventi conservativi a vantaggio della ristrutturazione, del recupero e del riuso del patrimonio edilizio esistente da intendersi quale opportunità territoriale, parallela agli incentivi della Legge Regionale Veneto n. 14/2019, per interventi agenti in ambiti caratterizzati da archetipi urbani diffusi o in contesti meritevoli di cautele architettoniche.

Una città può essere definita come “resiliente” quando è equiparabile ad un modello urbano integrato, che non si limita ad adeguarsi ai cambiamenti passivi della sua evoluzione, ma diviene capace di trasformarsi in un organismo produttore di nuove opportunità sociali, economiche, ed ambientali, finalizzate all’avanzamento di rapidi adattamenti alle mutazioni, a mezzo di strategie sostenibili, che migliorino il suo iter di crescita culturale e storico.

Per tale obiettivo emerge, quindi, l’occasione di un rinnovato approccio alla pianificazione propedeutica alla creazione di matrici socio-ecologiche che possano porre, quali tematiche apicali, la ciclicità dei sistemi di produzione e di consumo, l’attivazione del processo partecipativo della cittadinanza, la rigenerazione degli ambiti degradati, unitamente al loro riutilizzo, anche a mezzo di una riprogrammazione giuridica strategicamente incentrata sulla proposta progettuale e sulle sfide determinate, ad esempio, dai cambiamenti climatici, dalla presa di coscienza del fatto che il territorio sia una risorsa limitata, dalla minore disponibilità economica per gli investimenti.

Da detto riesame utile potrebbe essere vertere ad un nuovo prototipo di sviluppo nel quale si possano riorganizzare tutte le potenzialità fruibili, con il fine di strutturare dei corretti processi di trasformazione, funzionali al raggiungimento di fini quali la neutralità climatica, verso il conseguimento di un maggior benessere dell’uomo, in un’ottica di progresso, a sostegno della crescita economica, su base circolare e dello sviluppo energetico, su fonte rinnovabile,

verso la transizione ecologica.

Tale percorso diverrà essenziale incentivo nella tutela delle risorse naturali esistenti, oltre che cardine nei percorsi di ripristino degli ambiti degradati o dismessi e efficiente mezzo nella costituzione di puntuali processi di rinaturalizzazione propedeutici all’attuazione di politiche territoriali promotrici del contenimento del consumo del suolo e funzionali ad una ripresa sostenibile dei territori, da potersi attuare tramite la promozione di azioni protese alla valorizzazione del capitale naturale, del paesaggio, al riutilizzo dei volumi esistenti, della rigenerazione urbana ed energetica ed al riuso, maggiormente controllato, di aree, ad oggi, contaminate o inutilizzate.

Medesime spinte propulsive potranno essere azionate per il settore dell’edilizia con la promozione di dialoghi a favore della crescita di opere di qualità, incentrate maggiormente sulla natura degli ambiti e sul rispetto delle culture locali, ma anche delle espressioni artistico/progettuali di chi le propone e redige.

Nella Regione del Veneto la pianificazione persegue da tempo una volontà di valorizzazione del patrimonio costruito esistente, secondo i canoni della densificazione, da attuarsi a mezzo dell’applicazione di norme contrassegnate da matrici generative di natura socio-economica e di rigenerazione urbana, intrapreso con l’introduzione della Legge regionale n. 14 del 8 luglio 2009 “Intervento regionale a sostegno del settore edilizio e per favorire l’utilizzo dell’edilizia sostenibile e modifiche alla Legge regionale 12 luglio 2007, n. 16 in materia di barriere

architettoniche” e protratto, poi, con la successiva Legge regionale n. 14 del 4 aprile 2019 “Veneto 2050: politiche per la riqualificazione urbana e la rinaturalizzazione del territorio e modifiche alla Legge regionale 23 aprile 2004, n. 11 ‘Norme per il governo del territorio e in materia di paesaggio”.

La norma, definita nel linguaggio comune “Piano Casa”, risale all’aprile del 2009, ed era sorta quale intesa tra Governo, Regioni ed Enti locali, in un periodo di profonda crisi del settore immobiliare, anche internazionale, come nuova opportunità propedeutica al rilancio dell’economia, ed atta all’introduzione di misure di semplificazione procedurale dell’attività costruttiva e come espressione di disciplina non urbanistica e non edilizia, ma bensì di carattere: eccezionale; straordinario; transitorio; speciale e derogatorio.

L’attuale Legge di riferimento, denominata “Veneto 2050”, invece, come si evince dal testo, ha proprio la funzione, da un lato, di limitare il consumo di suolo e dall’altro, di dare impulso agli interventi presenti nel tessuto consolidato, con incentivi che favoriscano la rigenerazione, specialmente dei ‘buchi neri’, rendendo economicamente possibili le operazioni immobiliari volte al recupero di aree degradate o di complessi fatiscenti, abbandonati, stanti in situazioni di evidente deterioramento e molto spesso inquinanti, in quanto obsoleti ed energivori.

È proprio grazie alla progressiva comparsa di tale possibilità, nel panorama normativo regionale, che si è potuto assistere, sul territorio, allo sviluppo di crescenti azioni che hanno sorretto un’economia in difficoltà, incentivato la sostenibilità energetica,

la densificazione dell’edificato, la tutela dell’ambiente, ed il non consumo di suolo. L’applicazione delle premialità derivanti della Legge regionale risulta essere cardine alla rigenerazione soprattutto per le riqualificazioni riguardanti interventi di grandi dimensioni o afferenti ampie aree degradate, in quanto l’aumento degli indici urbanistici riesce ad essere meglio governato in progettualità estese e che prevedano un riordino non solo edilizio ma anche urbanistico.

Differente, invece, avviene l’impatto per gli interventi promossi su edifici di dimensioni contenute e molto spesso inseriti in contesti aventi peculiarità tipologiche uniformi ed unitarie, dotate di equilibrio tra il costruito e lo spazio verde e per le quali, a seguito di tali trasformazioni, si assiste ad uno sequenziale stravolgimento del tessuto caratterizzante gli habitat e quindi alla contestuale determinazione, a cascata, della perdita degli archetipi culturali territoriali maggiormente diffusi a vantaggio della proliferazione di nuove tipologie costruttive frequentemente impattanti e sovente caratterizzate dalla monetizzazione degli standard minimi previsti.

Da tali considerazioni, e con lo scopo di potere meglio efficientare le occasioni previste nei contenuti della Legge regionale, utile possibilità potrebbe essere la previsionalità di un’estensione delle competenze amministrative atte a consentire maggiore discrezionalità nella valutazione delle proposte private, anche grazie all’eventualità di potere creare specifici percorsi appositamente strutturati con il fine di favorire una migliore armonia con il contesto d’inserimento e la qualità progettuale ed urbana ed, unitamente, valorizzare o salvaguardare i contesti di inserimento.

In particolare in Treviso, città che ha conservato nel panorama costruttivo diffuso caratteristiche morfologiche e compositive di unitarietà ed uniformità tali che si possano facilmente identificare in esso archetipi e genetiche evolutive dovute ad interventi costruttivi ‘contenuti’, spesso conservativi e volti al rispetto armonioso tra verde ed edificato, si è determinata l’occasione di redigere, all’interno della costituzione della variante agli strumenti urbanistici ed edilizi, una proposta normativa, puntuale e parallela alla Lr 14/2019, funzionale alla composizione di percorsi di valorizzazione strutturati non su dei principi generalizzati, ma piuttosto rispondenti a specifici criteri

pensati per favorire la tutela del tessuto esistente, la valorizzazione della qualità architettonica, il rispetto del paesaggio e per i quali la rispondenza addivenisse sostanziale aspetto propedeutico alla concessione dei bonus previsti.

Il contenuto del progetto normativo ipotizzato per il territorio amministrativo, ha riguardato l’inserimento di una disposizione, contraddistinta dai medesimi principi e fini rigenerativi della “Legge 2050”, applicabile in alternativa a questa, dotata di premialità, afferenti volumetrie ed altezze, maggiormente contenute, ma a completo scomputo oneri e contributi, da attuarsi secondo criteri stabiliti dall’Amministrazione a mezzo di un percorso controllato, strutturato, prevalentemente, a vantaggio di attività di recupero e di riqualificazione di realtà edilizie di piccola scala.

Tale opportunità risulta essere anche funzionale alla conservazione degli archetipi territoriali, addivenendo così agile strumento da utilizzare nel raggiungimento di taluni obiettivi amministrativi quali, ad esempio, quelli d’implementazione della residenzialità, dell’edilizia convenzionata, ricettiva di accoglienza e soggiorno e della promozione degli esercizi di vicinato.

Trattasi quindi di un’innovazione, alternativa e non cumulabile alle potenzialità concesse dalla Legge regionale vigente, a promozione della valorizzazione della qualità della proposta progettuale privata (architettonica, urbana ed ambientale), per interventi prodromici al contrasto del consumo del suolo, al contenimento dell’impatto ambientale ed a supporto dell’ecosostenibilità, atti al risparmio energetico ed al miglioramento della sicurezza statica, da organizzarsi in percorsi di trasformazione e di recupero di edifici obsoleti per previsionalità che vertano ad un loro riutilizzo in prevalenza conservativo.

Le volumetrie che verranno messe a disposizione dall’Amministrazione, per le proposte di iniziativa privata che concerneranno alla rigenerazione, derivano da una quota residuale della potenzialità edificatoria prevista dal Piano di assetto del territorio, non vincolata ai programmi complessi, in quanto fondo da potersi utilizzare per precisi obiettivi strategici da strutturare con il fine di un’efficace pianificazione.

La modalità di assegnazione di tali premialità avverrà previa selezione amministrativa, attuata a mezzo di procedimento



di evidenza pubblica, recepito poi da delibera che sarà sottoposta all'attenzione del Consiglio comunale, il quale potrà esprimersi nel merito della rispondenza dei progetti ai criteri stabiliti.

La capacità edificatoria sarà riconosciuta con l'assegnazione di un indice di edificabilità fondiario primario, nel rispetto dei seguenti parametri urbanistici: indice commisurato all'incremento fino al 25% della complessiva capacità edificatoria prevista dalla disciplina di zona, anche in sostituzione dell'indice di edificabilità perequato eventualmente previsto, l'assegnazione fino ad un massimo di 5.000 mc per singolo progetto di intervento, incremento fino al 25% dell'altezza massima prevista dalla zona.

La proposta, codificata per Treviso, ha quale volontà principale quella di promuovere le azioni di iniziativa privata che sostengano la tutela della bellezza dei luoghi e che presentino progettualità, per specifici ambiti, di natura prevalentemente conservativa, con la possibilità di operare le più corrette e contenute azioni di recupero dell'esistente a vantaggio di un nuovo tessuto ecosostenibile.

La nuova norma unitamente al nuovo percorso rigenerativo, saranno, principalmente, volti, a premiare la qualità progettuale e la tutela del contesto d'inserimento, la qualità ambientale *indoor* (corretta esposizione al sole, irraggiamento solare, ecc.), la riduzione dei carichi ambientali (risparmio di beni ambientali primarie come suolo, acqua, ecc.), la diminuzione dello spreco di risorse (risparmio energetico e riduzioni di emissioni di CO₂), prevedendo, nel disegno generale, l'individuazione delle quote energetiche da fonti rinnovabili indispensabili per ottimizzare la qualità della vita.

La ricerca della creazione di un nuovo e specifico percorso amministrativo strutturato per la valorizzazione di progettualità strategiche per il territorio, è stata pensata quale potenzialità da potersi utilizzare, in alternativa alle norme vigenti, per specifici percorsi afferenti trasformazioni agenti, in prevalenza, su edifici di piccola scala, con il fine di potere attivare, nel caso di occasioni meritevoli, limitate premialità a scomputo.

Queste innovazioni si potranno applicare ad interventi propedeutici alla tutela conservativa delle specificità morfologiche presenti in ambiti caratterizzanti lo spazio urbano, ricercando in essi e nelle proposte d'intervento, una calmierazione delle trasformazioni

compositive, funzionali al mantenimento delle più corrette armonie tra l'esistente ed il progresso sostenibile.

I percorsi costituiti verteranno al perseguimento di cruciali obiettivi, ad oggi, protesi allo sviluppo sociale, culturale, ed urbano del territorio, addivenendo così, parallelamente, strumento di salvaguardia a supporto di iniziative private maggiormente controllate, ad incentivo della qualità dell'abitare, green ed alla conservazione delle bellezze architettoniche, paesaggistiche ed edilizie che ravvisano, in modi differenti, le plurime parti costituenti il territorio della città di Treviso.

Tale opportunità amministrativa, frutto di accorte analisi ed esperienze territoriali, potrebbe trovare concrete corrispondenze anche in differenti ambiti e realtà per le quali il processo rigenerativo possa essere considerato sia una possibilità di sviluppo oltre che un'occasione d'attenzione e di rispetto degli archetipi.

Infatti, nonostante il progresso sia da intendersi un valevole vantaggio di evoluzione in quanto catalizzatore di investimenti e di miglioramento energetico del patrimonio edilizio esistente, se non ben regolamentato, potrebbe rivelarsi, nel tempo, promotore di silenti trasformazioni o, alla peggio, cancellazioni di radici culturali e paesaggistiche faatrici di effettive metamorfosi dei territori. In ambienti ben conservati, dove è ravvisabile un sistematico equilibrio tra il pieno ed il vuoto, il costruito ed il verde, addivene determinante l'influenza delle genesi edilizie che, in mancanza di volontà amministrativa, potrebbero manifestarsi quali radicali ed inconvertibili mutazioni urbano/sociali degli ambiti e della loro originaria vocazione.

Nel merito di tali considerazioni, si auspica che sostanziale interesse potrà essere posto all'occasione di pianificare la materia urbanistica con norme che non agiscano solo in deroga e per tale scopo, utile potrebbe essere la previsionalità di una revisione del complesso normativo, a mezzo di aggiornamenti e semplificazione che codifichino, con criteri e metodologie generalizzate, ad esempio, in materia di conferimento di specifiche premialità volumetriche da pensarsi attuabili, per il miglioramento del costruito, ma fortemente collegate agli ambiti d'intervento e dove le amministrazioni locali, da sempre apicale collegamento con le realtà dei luoghi, possano assumere maggiore

discrezionalità nelle valutazioni strategiche anche sulla possibilità, o meno, di accogliere le proposte di cambiamento.

È anche da questo punto di vista che si può constatare l'importanza delle norme e come il progresso urbanistico e sociale sia attuabile principalmente attraverso l'applicazione di leggi atte a garantire certezza, equità, sburocratizzazioni, ovvero regole adeguate ai tempi, da considerarsi maturi per potere accogliere innovazioni.

Uno dei punti chiave dal quale si potrebbe ripartire potrebbe essere quello della centralità del progetto e delle qualità architettonica, da intendersi, in senso ampio, e da potersi proporre anche all'attenzione normativa, quale opportunità propedeutica alla creazione di specifici percorsi da costruirsi con la volontà di azionare delle necessarie spinte protese ad uno sviluppo sostenibile.

Per tali ragioni auspicabile, vista anche la data della principale legge urbanistica di riferimento che resta, ancora oggi, quella del 1942, una modifica e sintetizzazione del complesso normativo, risultante necessitante di aggiornamenti, ma anche di semplificazioni, che possano meglio regolamentare e disciplinare sia le metodologie di intervento da potersi applicare ai differenti contesti, che le azioni propedeutiche al miglioramento del costruito, rendendo così in maggior misura identificabili e ravvisabili, nella struttura intrinseca della norma, anche gli ambiti d'inserimento che potranno, a loro volta, addivenire determinanti nella valutazione delle azioni di possibili metamorfosi urbane con l'opportunità di essere analizzati dagli enti territoriali di riferimento sinergicamente con il progetto, unicamente col fine di potere accogliere solo quelle specifiche proposte realmente atte al raggiungimento di un'esatta evoluzione verso l'obiettivo della transizione energetica. ■

Atti amministrativi di riferimento

Comune di Treviso (2023a), *Variante Parziale n. 06 al Piano degli Interventi*, approvata con Delibera di Consiglio Comunale n. 20, 14 Marzo.

Comune di Treviso (2023b), *Comunicazione di Giunta*, Atto n. 241, 4 Aprile.

Comune di Treviso (2023c), *Avviso Pubblico per la "Formulazione di proposte progetti strategici per la riqualificazione e rigenerazione urbana"*, Protocollo n. 61831, 21 Aprile.

Dall'internazionalizzazione subita a quella gestita? Diplomazia delle città, coesione territoriale e rigenerazione urbana in Europa

Lorenzo Kihlgren Grandi

La diplomazia delle città si è affermata nel corso degli ultimi decenni come lo strumento utilizzato dalle città globali per rafforzare la propria centralità internazionale. Il sostegno dell'Unione europea ai progetti di riqualificazione urbana sta tuttavia permettendo a un numero crescente di città piccole e medie di confutare il luogo comune che le vede relegate ai margini delle relazioni internazionali.

Città e relazioni internazionali: vincitori e vinti?

Il dibattito internazionale sul legame tra città e dinamiche globali si articola da anni lungo una divisione fra due approcci apparentemente in contraddizione. Da un lato si trova la visione romantica e a tratti utopistica dell'area urbana quale fucina di soluzioni creative e partecipative per ogni tipo di sfida globale, che vede fra i propri rappresentanti più influenti Landry e Bianchini (1995), Florida (2004), Barber (2013) e Moreno (2020 – oggi tra i principali ispiratori delle strategie locali e internazionali di città quali New York, Londra, Milano o Shanghai. A tale posizione se ne contrappone una più critica, che mette l'accento sull'impatto urbano socioeconomicamente iniquo di fenomeni transnazionali quali i cambiamenti climatici, le migrazioni e le crescenti disuguaglianze di ogni tipo (Lundqvist and Von Borgstede 2008; Dierwechter 2010; Koelemaij, Taveirne, and Derudder 2023). Quest'ultima corrente individua nel divario tra l'impatto delle relazioni internazionali, principalmente positivo per le "città globali" (Sassen 1991) e negativo per i "luoghi che non contano" (Rodríguez-Pose 2018) e le "aree interne" (Dipartimento per le politiche di coesione 2020), le ragioni di una polarizzazione politica che porta i partiti progressisti e cosmopoliti a imporsi nel primo gruppo e spinge il secondo verso promesse populiste e sovraniste di sottrarsi a ciò che Bauman definisce "vulnerabilità all'interdipendenza globale" (Bauman 2003: 22).

Paradossalmente, tra i motori principali di entrambe le posizioni si ritrova la stessa dinamica, ovvero l'integrazione delle aree urbane nei flussi globali, della quale i primi sottolineano le opportunità e i secondi gli ostacoli. In entrambi i casi, le considerazioni spaziano ben oltre la mera dimensione macroeconomia – che nel dibattito pubblico ha generato la diffusa quanto semplicistica divisione in vincitori e vinti dell'economia globalizzata – concordando che gli effetti più importanti dei fenomeni transnazionali di ogni natura si concentrano ormai nelle città, divenute luoghi 'glocali' per eccellenza.

La 'nuova' diplomazia delle città

L'ampiezza e l'impatto del fenomeno della 'glocalizzazione' sono oggi comprovati da numerosi studi, a cominciare da quelli delle Nazioni unite riguardo al clima, alle migrazioni internazionali e alla pandemia (UN-Habitat 2011; International Organization for Migration 2016; United Nations 2020). Non stupisce dunque che, nel corso degli ultimi anni, l'Onu sia divenuta la più influente voce in favore del coinvolgimento delle città nella realizzazione delle principali strategie globali, quali l'Accordo di Parigi o l'Agenda 2030. Come riconosciuto dallo stesso segretario generale António Guterres, le città e i loro meccanismi di coordinamento internazionale costituiscono un elemento fondamentale nella risposta della comunità internazionale alle sfide dell'umanità (United Nations 2021). Tale ragionamento fa riferimento alla diplomazia delle città, ovvero la

capacità di un comune di sviluppare partenariati internazionali al fine di trarre risorse politiche, tecniche e finanziarie da impiegare nel perseguimento delle proprie priorità (Kihlgren Grandi 2021).

L'azione internazionale dei comuni è un concetto certamente più familiare in Italia che altrove, in considerazione del contributo dato dalle città della Penisola all'evoluzione stessa della diplomazia fin dal Medioevo (Mattingly 1937). Tuttavia, la moderna diplomazia delle città nasce tra le due guerre mondiali, in un contesto di monopolio delle relazioni internazionali da parte degli stati. Pur non potendo firmare trattati internazionali giuridicamente vincolanti, le città hanno quindi sviluppato numerosi strumenti internazionali bilaterali (quali i gemellaggi) e multilaterali (progetti e reti internazionali) flessibili e informali, ma non per questo privi di effetti tangibili. Principale motore di tale attivismo internazionale delle città risulta infatti essere la duplice consapevolezza che le sfide transnazionali sopra citate colpiscono tutte le città e che nessuna potrà porvi rimedio da sola. La conseguente circolazione di buone pratiche e l'introduzione congiunta di innovazioni di natura amministrativa o tecnologica su scala urbana ha certamente contribuito alla retorica di un numero crescente di sindaci sulla capacità delle città di affrontare le sfide globali in modo cooperativo ed efficace, spesso accompagnata dall'accusa ai governi nazionali di non saper fare altrettanto. "Se il XIX secolo è stato quello degli imperi e il XX secolo quello delle nazioni, il XXI secolo sarà il secolo delle città" e "Le nazioni parlano, le città agiscono", slogan conati rispettivamente dall'ex sindaco di Denver Wellington Webb, e dall'ex sindaco di Toronto David Miller, rendono bene l'idea della determinazione politica e della fiducia nei propri mezzi da parte dei protagonisti della diplomazia delle città (Miller 2015; Braga Rosa and Swirski De Souza 2018). Occorre tuttavia precisare che la pratica della diplomazia delle città permane largamente minoritaria se rapportata all'intero fenomeno urbano su scala planetaria. È infatti evidente che tale campo è dominato da un gruppo di città altamente connesse (Kihlgren Grandi 2021; Koelemaij, Taveirne, and Derudder 2023) e che i rispettivi sindaci hanno meccanismi a loro dedicati per esprimere un'advocacy congiunta, spesso accompagnata da rivendicazioni in termini

di sussidiarietà e sostegno finanziario indirizzate ai governi nazionali. Non stupisce che due tra le reti di città più presenti e autorevoli sulla scena internazionali, C40 ed Eurocities, ammettano tra i propri membri solo grandi città.

Eppure, si osserva negli ultimi anni un crescente interesse di città medie e piccole nei confronti delle opportunità offerte dalla diplomazia delle città, in particolare in termini di adesione a network internazionali e con finalità di sviluppo economico (Abdullah and Garcia-Chueca 2020; Koelemaj and Derudder 2022). Ne consegue che una diffusione della pratica della diplomazia delle città ai comuni di ogni taglia presenta un impatto potenzialmente riequilibrante in termini di coesione territoriale.

Gli alleati internazionali delle città

Lo iato tra l'internazionalizzazione gestita della diplomazia delle città globali e quella subita di buona parte delle città piccole e medie è oggi oggetto di attenzione da parte di diversi organismi internazionali, a partire dall'Onu, il cui programma sugli insediamenti umani (UN-Habitat) fornisce ai governi urbani di diversa taglia risorse specifiche in termini di ricerca applicata, formazione e divulgazione, spesso frutto di partenariato con il mondo accademico. È tuttavia l'Unione europea ad aver sviluppato i programmi più avanzati per sostenere direttamente l'internazionalizzazione delle città piccole e medie, mirando così a invertire la

spirale della frattura territoriale. L'Agenda urbana per l'Ue, principale riferimento normativo di tale azione, riconosce infatti che le "aree urbane di tutte le dimensioni possono essere motori dell'economia che stimolano la crescita, creano posti di lavoro per i loro cittadini e rafforzano la competitività dell'Europa in un'economia globalizzata" (European Union 2016: 3).

È utile sottolineare come i processi di accompagnamento tecnico e finanziario da parte dell'Unione europea nei confronti delle città minacciate da tale marginalizzazione partano proprio dall'identificazione delle difficoltà condivise in termini di sviluppo urbano sostenibile. Al pari di quanto accade autonomamente in seno alle città globali, l'Unione europea ha elaborato una serie di meccanismi che consentono anche alle città piccole e medie di dialogare e collaborare su scala regionale per sviluppare soluzioni durevoli a sfide condivise. Ne è un esempio la Missione "Città intelligenti e a impatto climatico zero" lanciata dall'Ue nel 2022 allo scopo di rendere 100 città di tutte le taglie vere e proprie piattaforme d'innovazione e sperimentazione attraverso il coordinamento e il dialogo tra di esse (Commissione Europea 2022). Parallelamente, l'Unione europea mantiene il proprio sostegno al programma più consolidato in termini di supporto alla collaborazione internazionale tra città, intitolato "URBACT". Attivo da oltre vent'anni e gestito dall'Agenzia per la coesione territoriale francese (ANCT), URBACT

mira a sostituire la competizione tra città per fondi europei con una metodologia basata su due forme di integrazione: quella orizzontale tra città, e quella verticale tra le amministrazioni comunali e i rispettivi attori locali, secondo il principio della partecipazione orientata all'impatto sul territorio. Il programma si concretizza nella creazione di coalizioni che riuniscono tra 5 e 12 città di paesi diversi determinate ad affrontare insieme priorità comuni. Il programma comporta un sostegno finanziario che permette ai comuni partecipanti di elaborare una riflessione e una programmazione congiunta.

Cooperazione tra città europee per la coesione territoriale e la riqualificazione urbana

Tra i tanti approcci sviluppati nel quadro di progetti URBACT per invertire fenomeni di declino socioeconomico e demografico di città europee, la riqualificazione urbana svolge spesso un ruolo centrale. Diverse coalizioni di città collaborano così all'elaborazione di strategie per dare nuova vita a spazi in disuso o sottoutilizzati, con un frequente ricorso a cultura e creatività. Ne è un esempio il progetto *2nd Chance*, che ha creato i presupposti per la riqualificazione dei 600 ettari del Porto di Caen, in Normandia. Dopo decenni di abbandono a seguito della chiusura dei cantieri navali, la città francese ha utilizzato tale progetto per rafforzare il processo di 'marketing territoriale' incentrato su eventi artistici e culturali per cittadini di diversa età, costruendo al contempo nuovi edifici a scopo culturale (biblioteca), di trasporto pubblico (stazione del tram) oltre che residenziale (461 nuovi alloggi entro il 2025). L'approccio partecipativo del progetto trova inoltre attuazione nello URBACT Local Group, ospitato in un ex terminal di traghetti rinominato *Le Pavillon*, luogo espositivo e di progettazione congiunta tra Comune, imprenditori, attivisti e residenti (Fig. 1). In cooperazione con le città coinvolte in Ru:rbanc, altro progetto URBACT, un magazzino del porto è stato inoltre adibito ad ospitare un progetto pilota di agricoltura urbana (Labarrière 2019).

Al progetto *2nd Chance* ha inoltre partecipato il Comune di Genova che, grazie al coinvolgimento del Dipartimento di Architettura e Design della propria Università, ha elaborato un Piano di azione integrata per il recupero dell'ex Caserma Gavoglio, inutilizzata



Fig. 1. Laboratori partecipativi presso Le Pavillon di Caen (©Virginie Meigné, Le Pavillon, Caen).

dal 1980, prevedendo inoltre la creazione di un parco da 16 mila metri quadri inaugurato nel dicembre 2022 (Università degli Studi di Genova 2017; Leoni 2022).

A fianco di URBACT, un ruolo propulsivo nella diffusione di metodologie partecipative di sviluppo e riqualificazione urbana è svolto da una delle iniziative dell'Ue più celebri, ovvero la Capitale europea della cultura. Anche tale prestigiosa designazione genera infatti una rete di relazioni internazionali tra città che l'hanno ottenuta e quelle detentrici, designate e candidate, attraverso la quale si trasferiscono e diffondono le metodologie rivelatesi più efficaci. L'accento sulla coesione territoriale figura tra gli elementi ai quali tali scambi hanno favorito continuità e diffusione, come nel caso della strategia di sviluppo economico regionale di Copenaghen nel 1996, che fu ripetuta, con i necessari adattamenti, a Essen e nelle 52 città e villaggi della Ruhr nel 2010 (Hugoson 2015; Ponzini 2015). Si ascrive a tale dinamica anche Matera, Capitale europea della cultura nel 2019, con il 32% degli oltre 1.200 eventi organizzati in toto o in parte in un altro comune della Basilicata. Il progetto centrale di questa strategia diffusa, "Capitale per un giorno", ha coinvolto la quasi totalità dei comuni della regione (126 su 139), mentre quello intitolato "Gardentopia" ha permesso la riqualificazione di 31 giardini di diverse comunità locali (Fondazione Matera-Basilicata 2021) (Fig. 2).

In sintesi, la continuità nel tempo del sostegno dell'Unione europea alle attività di diplomazia delle città ne favorisce la diffusione progressiva al di fuori delle città già altamente internazionalizzate – una dinamica potenzialmente rafforzata da un fenomeno di emulazione nutrito dall'enfasi dei progetti europei per la comunicazione del proprio impatto concreto sul territorio.

Partenariati tra città, resilienza e sfide future

Oltre all'impatto immediato in termini di riqualificazione e sviluppo, la creazione di solidi legami di coordinamento e dialogo tra città si rivela uno strumento in grado di rafforzare la resilienza delle comunità locali nei confronti di sfide future. Seppur tale potenziale risulti più difficile da quantificare e comunicare rispetto alle attività inserite in un cronoprogramma, esso permette tuttavia alle città di sviluppare i presupposti per

quella "sostenibilità dinamica" definita da Castell come "al tempo stesso conservazione e miglioramento che permetta una più elevata qualità della vita, anche dal punto di vista della giustizia sociale" (Castells 2000: 119). Una evidente dimostrazione dei vantaggi di possedere una rete di partenariati internazionali con altre città si è manifestata nel quadro della crisi mondiale e impreveduta per eccellenza del Covid-19. Fin dai primi, difficili mesi della pandemia, la diplomazia delle città ha dispiegato il suo potenziale di solidarietà internazionale, con doni di materiale protettivo tra comuni gemellati e partner, rendendo inoltre possibile un rapido trasferimento di pratiche di urbanistica transitoria rivelatesi efficaci per affrontare le varie conseguenze sanitarie, sociali ed economiche della pandemia (Kihlgren Grandi 2020).

La diplomazia delle città assume oggi la valenza di grammatica comune che permette alle città di passare dall'internazionalizzazione subita delle sfide transnazionali a quella gestita dello sviluppo urbano sostenibile. Come dimostrano i progetti europei menzionati, la progressiva diffusione di tale pratica si prefigura dunque come strumento per permettere a un numero crescente di collettività urbane di ogni dimensione di creare sinergie tra partecipazione locale e cooperazione internazionale, ricoprendo così un ruolo attivo nei confronti della natura globale delle principali dinamiche transnazionali del presente. ■

Riferimenti

Abdullah H., Garcia-Chueca E. (2020), "Cacophony or Complementarity? The Expanding Ecosystem of City Networks Under Scrutiny", in S. Amiri, E. Sevin (eds.) *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*, Palgrave Macmillan Series, Global Public Diplomacy, Springer International Publishing, Cham, p. 37-58. https://doi.org/10.1007/978-3-030-45615-3_3.

Barber B. R. (2013), *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*, Yale University Press, London.

Bauman Z. (2003), *City of Fears, City of Hopes*, Goldsmith's College, London.

Braga Rosa N., Swirski De Souza Y. (2018), "The role of cities in decentralization of national policies on science, technology and innovation", *Sinergie*, fasc. 105, p. 11-24. <https://doi.org/10.7433/s105.2018.01>.

Castells M. (2000), "Urban sustainability in the information age", *City*, vol. 4 (1), p. 118-122. <https://doi.org/10.1080/713656995>.

Commissione europea (2022), *Missione Città intelligenti e a impatto climatico zero. 100 città a impatto climatico zero entro il 2030, dai cittadini e per i cittadini* [https://research-and-innovation.ec.europa.eu/system/files/2020-09/ec_rtd_mission-cities-citizens-summary_it.pdf].

Dierwechter Y. (2010), "Metropolitan Geographies of US Climate Action: Cities, Suburbs, and the Local Divide in Global Responsibilities", *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol. 12 (1), p. 59-82. <https://doi.org/10.1080/15239081003625960>.

Dipartimento per le politiche di coesione (2020), *Relazione annuale sulla Strategia Nazionale per le aree interne*, Presidenza del Consiglio dei Ministri [https://politichecoesione.governo.it/media/2609/relazione-snai_cipess-2020_finale.pdf].

European Union (2016), *Pact of Amsterdam - Urban Agenda for the EU* [<https://ec.europa.eu/futurium/>]



Fig. 2. Palazzo Lanfranchi (Matera), 5 dicembre 2019. Incontro conclusivo del progetto Capitale per un giorno con i Sindaci Lucani e il Ministro dell'Interno, Luciana Lamorgese (© Archivio Fondazione Matera Basilicata 2019).

en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_en.pdf].

Florida R. (2004), *Cities and the Creative Class*, Taylor & Francis Group, London.

Fondazione Matera-Basilicata (2021), *A Matera si produce cultura*, Report di Monitoraggio di Matera Capitale Europea della Cultura 2019, Fondazione Matera-Basilicata, Matera [https://www.matera-basilicata2019.it/it/component/phocadownload/category/1-documenti.html?download=2609:a-matera-si-produce-cultura&Itemid=195].

Hugoson R. (2015), "European Capitals of Culture and urban diplomacy", in S. Hristova, M. Dragičević Šešić, N. Duxbury (eds.), *Culture and Sustainability in European Cities*, Routledge, London.

International Organization for Migration (2016), *Conference on Migrants and Cities*, 25. International Dialogue on Migration, Geneva [https://www.iom.int/sites/default/files/our_work/ICP/IDM/RB-25-CMC-Report_web-final.pdf].

Kihlgren Grandi L. (2020), "Sfida globale, soluzione locale? Governance partecipata e diplomazia delle città per uscire dalla crisi", *About Cities*, no. 2.

Kihlgren Grandi L. (2021), *Diplomazia delle città: Strumenti e pratiche per una centralità strategica internazionale*, EGEA, Milano.

Koelemaij J., Derudder B. (2022), "City Diplomacy Beyond Metrocentricity: The Case of Flanders", *Tijdschrift Voor Economische En Sociale Geografie*, vol. 113 (5), p. 435-49. https://doi.org/10.1111/tesg.12531.

Koelemaij J., Taveirne S., Derudder B. (2023), "An Economic Geography Perspective on City Diplomacy", *Urban Studies*, vol. 60 (6), p. 995-1012. https://doi.org/10.1177/00420980221137021.

Labarrière A. (2019), "Finding the Silver Lining in Empty Heritage: Tales of Temporary Use", *URBACT*, 19 December [https://archive.urbact.eu/heritage-temporary-use-ostrava-caen].

Landry C., Bianchini F. (1995), *The Creative City*, Demos, London.

Leoni A. (2022), "Genova, festa al Lagaccio, inaugurato il parco nell'ex caserma Gavoglio", *la Repubblica*, 29 dicembre [https://genova.repubblica.it/cronaca/2022/12/29/foto/festa_al_lagaccio_inaugurato_parco_nell'ex_caserma_gavoglio-381183981/1/].

Lundqvist L. J., Von Borgstede C. (2008), "Whose Responsibility? Swedish Local Decision Makers and the Scale of Climate Change Abatement", *Urban Affairs Review*, vol. 43 (3), p. 299-324. https://doi.org/10.1177/1078087407304689.

Mattingly G. (1937), "The First Resident Embassies: Mediaeval Italian Origins of Modern Diplomacy", *Speculum*, vol. 12 (4), p. 423-439. https://doi.org/10.2307/2849298.

Miller D. (2015), "10 Years of Results: Inspiring Leadership and Transformative Actions in Global Cities", *C40 Cities*, 10 December [https://www.c40.org/news/10-years-of-results-inspiring-leadership-and-transformative-actions-in-global-cities/].

Moreno C. (2020), *Droit de cité: de la ville-monde à la ville du quart d'heure*, Éditions de l'Observatoire, Paris.

Ponzini D. (2015), "Cultural policy making by networking: Local cooperation and global competition in small and medium-sized Italian cities", in S. Hristova, M. Dragičević Šešić, N. Duxbury (eds.), *Culture and Sustainability in European Cities*, Routledge, London.

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. https://doi.org/10.1093/cjres/rsx024.

Sassen S. (1991), *The Global City*, Princeton University Press, Princeton (NJ). https://doi.org/10.2307/j.ctt2jc93q.

UN-Habitat (2011), *Cities and Climate Change: Global Report on Human Settlements 2011*, 1a ed., Routledge, London. https://doi.org/10.4324/9781849776936.

United Nations (2020), *COVID-19 in an Urban World* [https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_policy_brief_covid_urban_world_july_2020.pdf].

United Nations (2021), *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*, United Nations, New York.

Università degli Studi di Genova (2017), *2nd Chance - Integrated Action Plan Genoa*, URBACT [https://urbact.eu/sites/default/files/2023-04/2nd_chance_iap_genoa_en_long_summary.pdf].



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

EDILIZIA E URBANISTICA ILLEGALE. POLITICHE, PROCESSI E PRODOTTI

a cura di Federica Cicalese, Michele Grimaldi e Isidoro Fasolino

Il tema dell'abusivismo edilizio è fuori dai dibattiti e dall'attenzione della politica e riemerge solo in occasione di eventi disastrosi. La presenza di una consistente edilizia abusiva, soprattutto in territori di pregio o particolarmente fragili, produce conseguenze nefaste dal punto di vista della sicurezza territoriale e della qualità paesaggistica. Ad esclusione di una parte della produzione illegale, interpretabile, come la risposta ad una domanda abitativa a costi contenuti, la gran parte è riconducibile a un'attività speculativa che ha condotto ad un'edificazione, senza programmazione e senza ordine. Necessità e speculazione si sono confuse scambiandosi i ruoli. Il ruolo giocato dall'abbattimento del costo nella diffusione delle pratiche di urbanizzazione abusiva è di grande rilievo. Gestire un sistema così complesso senza conoscerne a fondo le cause, le leggi di funzionamento o controllare le svariate interrelazioni con attori esterni, è un'impresa difficile. Il contributo mira a ridurre la complessità del fenomeno tramite la presentazione di alcuni modelli volti a descriverlo, interpretarlo e concettualizzarlo nelle diverse forme che esso assume sul territorio.

Abusivismo. Fenomeno e modelli interpretativi

Federica Cicalese, Michele Grimaldi, Isidoro Fasolino

Introduzione

La questione dell'abusivismo si configura come un problema normativo complesso di difficile risoluzione.

La genesi del fenomeno si può far risalire all'entrata in vigore della Legge 765/1967. Con la cosiddetta Legge Ponte, la licenza di costruzione divenne obbligatoria e nacque, socialmente ed economicamente, il fenomeno dell'abusivismo edilizio (Fasolino e Gerundo 2003).

In Italia, per un lungo periodo, con una cadenza ciclica, si sono susseguiti testi di legge finalizzati a condonare il fenomeno nelle svariate modalità sotto cui esso può manifestarsi. Il tutto ebbe inizio nel 1980, l'idea fu semplice: sfruttare l'abusivismo per ridurre il disavanzo pubblico. Una sorta di simonia secondo la quale per ogni reato edilizio è prevista una tariffa: si paga e si torna nella legalità (Fasolino 2003).

La lunga vicenda del condono edilizio prosegue con il quello approvato nel 1994 e l'ultimo del 2003. Il solo vociferare circa la possibilità di un nuovo condono, ha infiammato il dibattito politico e culturale, incrementando l'abusivismo anziché reprimerlo (Fasolino 2003).

Il fenomeno porta con sé una serie di rischi, territoriali e sociali, legati a diversi fattori. Ad esempio, la mancata organizzazione urbanistica, conseguenza diretta delle costruzioni spontanee, conduce a una indifferenza tra forme e funzioni, stili e linguaggi. In queste aree, il forte individualismo, non consente di far crescere il senso di comunità e far prevalere l'interesse comune, di conseguenza si

ha una percezione di insicurezza e di pericolo (Fasolino, Coppola e Grimaldi 2018).

Nel caso di un insediamento abusivo, la mono funzionalità dello stesso e l'assenza di spazi aperti dedicati, determina, una bassa capacità di adattamento all'evento. In questi casi, l'insediamento mostra tutta la sua incapacità di affrontare gli eventi con la necessaria resilienza. Inoltre, l'assenza di spazi permeabili contribuisce alla crescita dei deflussi idrici superficiali, particolarmente rischiosi in caso di eventi alluvionali.

Questa situazione di dilagante illegalità si origina da una serie di cause concatenate e di responsabilità, riconducibili alla qualità della legislazione, all'inefficienza amministrativa, alla carenza di risorse e a problemi di ripartizione dei poteri di governo del territorio. Non a caso, l'abusivismo si è particolarmente affermato nei comuni sprovvisti di strumento urbanistico generale (Cicalese e Fasolino 2023a).

Un meccanismo che ha inteso, errando, il territorio come inesauribile giacimento, tanto in grado di assorbire le esternalità dell'intero processo, quanto di tollerare un consumo senza risarcimento di beni comuni (Zanfi 2008).

Di fronte a questo articolato problema, dietro cui si celano rilevanti nodi politici, gli sforzi per conoscere il fenomeno, per concettualizzarlo, ridurne la complessità e interpretarlo, sono pochi e datati rispetto a quanto ci si aspetterebbe dal mondo accademico. L'analisi del fenomeno favorisce la comprensione della vulnerabilità dei sistemi ossia delle dinamiche socio-organizzative che

sono all'origine di inefficienze e risultati indesiderati (Cicalese e Fasolino 2023b).

Dopo una disamina di alcuni aspetti funzionali del problema, il contributo, tramite una ricognizione della letteratura tecnico-scientifica, mira ad individuare modelli volti a descrivere e interpretare il fenomeno nei diversi caratteri che tende ad assumere nel tempo e nello spazio.

Un meccanismo apparentemente vantaggioso

La perenne sottovalutazione del problema ha fatto sì che esso sia riuscito a mettere in crisi l'apparato scientifico-disciplinare su cui poggia la pianificazione del territorio (Trombino 1984).

L'abusivismo edilizio è da leggere, inizialmente, come espressione di un bisogno sociale, in cui settore legale e illegale risultano ancora indipendenti, poi, come fenomeno di massa, in cui nascono e si accrescono le interdipendenze tra i due mercati.

L'esistenza di una elevata quota di domanda solvibile, non recepita all'interno del mercato legale, in quanto incapace di soddisfare la domanda esistente, ha provocato il crearsi di condizioni opportune per l'insorgere di meccanismi di mercato alternativi (Clementi 1981).

Dunque, dopo un primo periodo in cui si può effettivamente parlare di 'abusivismo di necessità', rivolto ad una fascia di utenti esclusi dal mercato legale a causa dell'impossibilità di accesso all'alloggio pianificato, esso divenne, poi, pratica diffusa e privilegiata per la produzione di un'edilizia a costi

contenuti da parte di soggetti con fasce di reddito medio-alte.

Non solamente la costruzione di seconde case lungo le fasce costiere, ma anche la realizzazione di edifici in zone agricole, incentivati dalla possibilità di non sottoporsi a leggi e regolamenti e di non dover pagare oneri e tasse, né in fase costruttiva né successivamente (Trombino 1984).

Le difficoltà incontrate dall'edilizia legittima nel reperimento di aree edificabili a costi ragionevoli, hanno dunque rappresentato un alibi consistente per lo sviluppo di un nuovo abusivismo realizzato con evidenti obiettivi speculativi.

Gli intrecci tra cause di necessità, di convenienza e di speculazione, diventano sempre meno evincibili e delineabili (Balducci 1985). Gli attori principali del fenomeno sono sostanzialmente quattro: proprietari dei suoli, imprese di costruzione, fruitori finali e, infine, le istituzioni che si sottraggono al loro dovere di pianificazione e controllo.

Tramite questo meccanismo ne traggono vantaggi in molti: i proprietari fondiari, i quali beneficiano di una rendita assoluta maggiore rispetto a quella ricavabile dalla destinazione prevista dal piano; i fruitori finali, che il più delle volte realizzano in proprio le opere, i quali soddisfano la loro necessità materiale di un'abitazione attuando al contempo un investimento che valorizza il proprio fondo. Infine, il settore edilizio che si trova ad avere una domanda aggiuntiva di prodotti e forniture (Clementi 1981).

Il risultato, però, è rappresentato da insediamenti in cui i livelli di infrastrutturazione

sono scarsi se non inesistenti, deficitari per aree destinate agli standard urbanistici nonché carenti di qualità urbana sia per quanto riguarda la conformazione urbana che la qualità edilizia dell'edificato.

Così facendo i proprietari scelgono deliberatamente, in cambio del bene casa, di vivere in contesti privi, spesso, di ogni elementare servizio pubblico (Clementi 1981).

Di fronte a questa nuova connotazione dell'abusivismo si configurò più che mai inadeguata l'azione di 'perdono' messa in atto dal legislatore, come soluzione del problema.

Localizzazione e surplus monetario delle costruzioni illegali

La struttura della proprietà fondiaria e la relativa distribuzione territoriale giocano un ruolo decisivo nel determinare la localizzazione delle iniziative abusive. È infatti possibile affermare che esiste una correlazione tra il fenomeno e i caratteri del contesto territoriale in cui si colloca.

Sul territorio nazionale si possono visualizzare diffuse aree di abusivismo edilizio che si sviluppano nelle fasce periurbane, le quali possono essere o meno in rapporto diretto con l'aggregato urbano.

La localizzazione è spesso scelta in funzione di una viabilità principale, che coincide anche con la direttrice di avvicinamento alla metropoli (Clementi 1981).

La valutazione della dispersione insediativa rispetto a questa viabilità, ci consente, di comprendere la distribuzione territoriale dei manufatti abusivi.

La determinazione della dispersione degli edifici abusivi rispetto all'infrastruttura viaria, può essere effettuata secondo la formula (Marchi e Setzu 1984):

$$D_x = \sum_{i=1}^{N=1} \frac{S_i Y_i^2}{S}$$

dove:

S= somma delle aree urbanizzate negli N nuclei abusivi;

S_i= area urbanizzata dell'i-esimo nucleo;

Y²= quadrato della distanza, del centroide del nucleo urbanizzato, dall'asse x.

In un territorio metropolitano, la periferia appare dislocata, non si articola più, cioè, attorno o in contrapposizione con un centro e

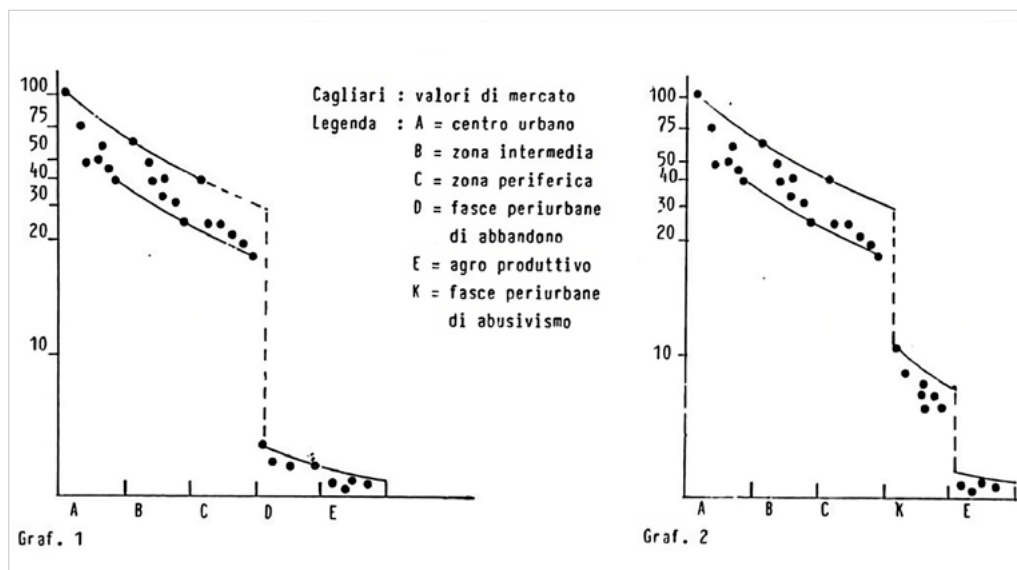


Fig. 1. Incremento di valore generato dall'abusivismo edilizio nelle aree periurbane (Marchi e Setzu 1984).

si caratterizza per un sostanziale mutamento e diversificazione del tessuto fisico.

La concentrazione nelle fasce marginali di insediamenti spontanei fa sì che si crei una realtà contrapposta alle aree urbane, un'autogestione del territorio, in cui vale "la logica dello sfruttamento e non della reciproca integrazione". Un'area non pianificata in cui si sovrappongono diverse destinazioni d'uso (Marchi e Setzu 1984).

Le quote di domanda abitativa inevasa, a cui decisori politici non riescono a dare risposta, comporta nella comunità l'instaurarsi di forti tensioni sociali. Esse vengono, per paradosso, allentate dall'insorgere di abitazioni abusive, tramite le quali, il singolo, decide di soddisfare le proprie esigenze a costi minimi.

In particolare le aree di frangia, dalla bassa densità insediativa, si fanno carico di rispondere ad una domanda economico-sociale che non riesce ad essere soddisfatta dai soggetti politici ed istituzionali preposti alla pianificazione urbanistica.

Si tratta di aree urbanizzate sostanzialmente sfuggite alle maglie dell'attività di governo del territorio.

In queste aree, a causa dell'integrazione con l'economia urbana, si generano dei processi di valorizzazione fondiaria e immobiliare (Pallottini 1985).

Registrando, infatti, un cambio di destinazione d'uso, rispetto a quella prevista dallo strumento urbanistico, i proprietari fondiari ottengono un incremento di valore immobiliare, in precedenza negatogli in fase di formazione del piano, che gli consentirebbe di ottenere un lauto margine di guadagno (Marchi e Setzu 1984).

Questo incremento di valore nelle aree periurbane è evincibile in Fig. 1, in cui vengono messi a confronto i valori di mercato degli anni ottanta della città di Cagliari, nel caso di rispetto delle destinazioni urbanistiche previste dal piano (Graf. 1) e nel caso di ricorso all'abusivismo edilizio (Graf. 2).

Nonostante l'importanza del fenomeno, emerge una carenza, in letteratura, di studi quantitativi circa gli effetti dell'abusivismo edilizio sulla rendita urbana.

La lottizzazione abusiva

L'abusivismo edilizio assume caratteristiche specifiche oltre che in funzione della localizzazione anche in base alla modalità di attuazione dell'abuso. Come noto, le pratiche

illegali di trasformazione territoriale consistono sia nella realizzazione puntuale di manufatti sia in un'altra grande categoria che va sotto il nome di *lottizzazione abusiva*.

Questa forma di manifestazione del fenomeno, rappresenta un reato (introdotto dall'art. 18 della L 47/1985, ora art. 30 del Dpr 380/2001) che sussiste laddove il soggetto ha proceduto al frazionamento di un fondo a scopo edilizio, indipendentemente dall'esecuzione delle opere di urbanizzazione.

Il *modus operandi* consiste nel frazionare il terreno in lotti, tracciare la viabilità di supporto alla lottizzazione e promuovere la vendita dei lotti (Clementi e Perego 1983).

Essa è senza dubbio la più grave pratica di trasformazione connessa all'uso illegale del suolo a cui il trasformatore abusivo dà attuazione in mancanza di titolo abilitativo e in contrasto con le previsioni contenute negli strumenti di pianificazione vigenti.

La gravità risiede nel fatto che essa opera uno stravolgimento del carico urbanistico, fissato nel piano comunale generale comportando: uso e consumo inappropriato di suolo, variazione in deficit degli standard urbanistici, mancato introito degli oneri di urbanizzazione, saccheggio incontrollato delle risorse idriche, distruzione dei beni ambientali e paesaggistici (Clementi e Perego 1983).

Un esempio eclatante di lottizzazione abusiva è rappresentato da Valle Martella, nel Comune di Zagarolo, nel Lazio. Circa quattromila ettari vennero edificati, tra gli anni '60 e '70, senza tener conto dei severi vincoli paesaggistici e idrogeologici esistenti,

dividendo la proprietà in circa tremila lotti. Una zona dove si sono improvvisamente insediati circa 2.000 abitanti, mentre nel piano regolatore erano previsti solo aree verdi e terreni agricoli (L'unità 1979; Salzano 1998). Un'enorme borgata senza nessun servizio e nemmeno la rete fognaria (L'unità 1979).

Si sono così formati patrimoni insediati senza alcuna capacità di adattamento, il cui unico punto di contatto è rappresentato dalla loro omogeneità. Trasformazioni con strutture viarie finalizzate alla minimizzazione dei costi a carico del lottizzatore e una dotazione di attrezzature molto scarsa e labile (Clemente e Perego 1983).

Le urbanizzazioni senza progetto hanno impedito che nascessero regole insediative precise, seguite da tutti gli abitanti.

Distanze, altezze e dimensioni erano, e lo sono in parte ancora oggi, stabiliti individualmente e arbitrariamente dagli abitanti locali.

Modelli interpretativi

I modelli interpretativi della struttura della città consentono, sulla base di relazioni causa-effetto, di interpretare gli svariati fenomeni urbani, imprevedibili e contraddittori, che la investono. Sono molteplici le esperienze inerenti alla descrizione dei fenomeni territoriali, intesi come 'sistemi complessi' (Palermo 1985).

Nella costruzione di un modello urbano ciò che interessa è l'individuazione delle relazioni e delle variabili rilevanti e il loro modo di organizzarsi nel sistema: domanda di accessibilità, interazioni spaziali, logiche di distribuzione del reddito, modelli di localizzazione.



Fig. 2. Inquadramento dell'area abusiva di Valle Martella (fonte: Google Earth 2023).

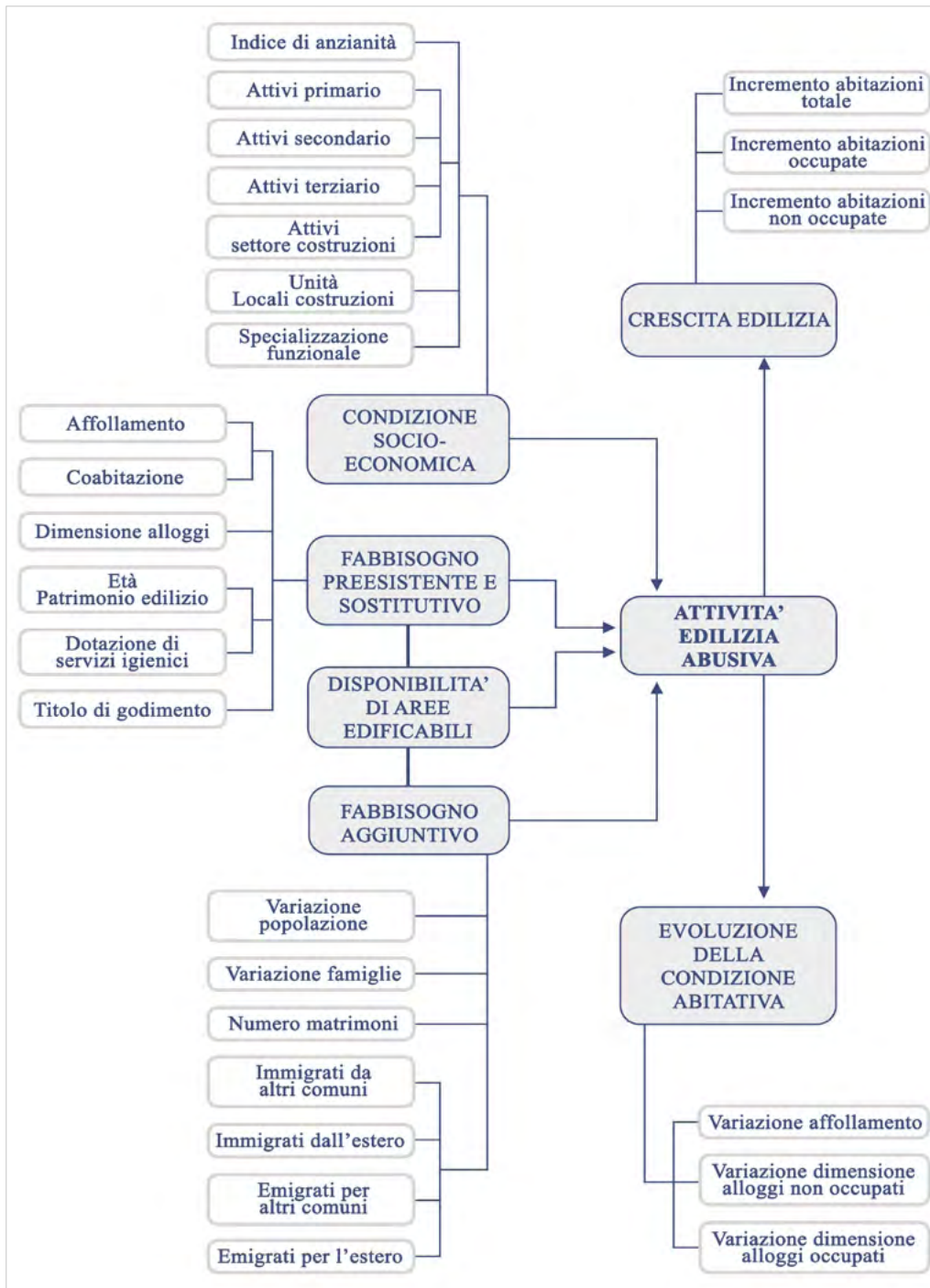


Fig. 3. Schema interpretativo dell'abusivismo edilizio (adattato da Trombino 1984).

Attraverso una ricerca nella letteratura scientifica, utilizzando, oltre le più note produzioni editoriali in ambito disciplinare a livello nazionale, diversi database, come le piattaforme *Google Scholar*, *ScienceDirect*, *Academia.edu*, *SpringerLink*, *Sustainability* e tramite parole chiave – *illegal settlement*, *informal*, *unlawful buildings*, *illegal allotment*, *buildings unauthorized* – è stato possibile effettuare un'attività volta all'individuazione di modelli di interpretazione del fenomeno dell'abusivismo edilizio. Le difficoltà di sintesi vengono, spesso, giu-

stificate dalla varietà e complessità del tema, causa principale delle incomprensioni che animano spesso il dibattito politico-culturale (Palermo 1985). Concettualizzare il fenomeno significa da un lato, evidenziarne le caratteristiche principali e, dall'altro, cogliere le varie sfumature con cui il fenomeno si manifesta in quadri socio-economici e geografici differenti (Ischia 1985b). Nei diversi contesti territoriali e urbani, infatti, varia la composizione sociale, le motivazioni, la tipologia e la qualità dei manufatti (Ischia 1985a).

Analisi qualitativa

Un primo tentativo di interpretazione, condotto da Nella Ginatempo e Giuseppe Fera, dell'Istituto universitario di architettura di Reggio Calabria, si pone come obiettivo una lettura qualitativa del fenomeno con l'obiettivo di chiarirne il significato e le cause, volendo mettere in luce "i tratti essenziali e le differenze che esso assume nei diversi ambiti territoriali e in rapporto agli attori sociali coinvolti" (Ischia 1985a).

A seguito di quest'analisi, condotta negli anni ottanta, basata su dati statistici, vengono fuori cinque ambiti territoriali in cui il fenomeno assume delle forme bene precise: aree periferiche, caratterizzati principalmente da dinamiche immigrative; aree costiere, con prevalente vocazione turistica; comuni interni, sedi di costruzioni abusive per mano degli emigrati; zone marginali di medie o grandi città, in cui non si registra un significativo incremento demografico; centri di piccola o media dimensione per lo più costieri o agricolo produttivi, anch'essi caratterizzati da un basso incremento demografico (Ginatempo e Fera 1982).

Anomalia

Un ulteriore tentativo, proposto da Pier Luigi Crosta, legge l'abusivismo come "un sistema di produzione e consumo della casa nel quale i rapporti tra gli agenti coinvolti non sono garantiti dalle istituzioni pubbliche, una condizione di accesso alla proprietà dell'alloggio prodotto con sistemi capaci di contenere i costi insediativi e comunque di adattarli alle capacità e modalità di investimento degli utenti in modo assai più flessibile dell'edilizia legale" (Balducci 1985).

Nella ricerca, si prova a definire l'abusivismo come 'anomalia', ossia un comportamento per definizione lontano dalla normalità delle pratiche sociali pubbliche e private ma qui inteso come innovativo, come parte integrante del processo collettivo di apprendimento, capace di ridefinire le condizioni rispetto alle quali era risultato anomalo (Ischia 1985a).

Una 'anomalia' intesa, con accezione positiva, come possibilità di innovazione. In tal modo il focus non riguarda più la trasgressione del piano, bensì l'intero processo di trattamento della domanda di territorio. La ricerca, svolta sul territorio milanese degli anni '80, dimostra che l'abusivismo perpetrato in queste aree si collochi

prevalentemente a monte del processo di piano: l'amministrazione milanese, "laddove si manifesta una domanda deviante rispetto alle prescrizioni, tende ad 'internalizzare l'abuso', procedendo preventivamente all'azione riparatoria e di salvaguardia della validità della norma" (Balducci 1985).

Analisi quantitativa

Un'indagine, più consistente, basata su un'analisi quantitativa dei dati, venne condotta da Giuseppe Trombino che applicò a diversi comuni siciliani, individuati in base alla loro localizzazione e alle caratteristiche socio-economiche, un modello di regressione multipla lineare.

Si cercò di delineare uno schema logico interpretativo all'interno del quale comprendere, da un lato le relazioni di tipo causale che si stabiliscono tra le caratteristiche strutturali del contesto territoriale dell'abusivismo, dall'altro le modificazioni indotte dall'abusivismo nel processo di sviluppo urbano e socio-economico.

Lo schema interpretativo-descrittivo (Fig. 3) associa a ciascun fenomeno considerato una variabile capace di descrivere le sue caratteristiche in termini quantitativi.

Come già accennato, il fabbisogno di nuovi alloggi e l'impossibilità di soddisfarlo all'interno del mercato legale, costituiscono due elementi in grado di spiegare il fenomeno.

In generale, come noto, la domanda abitativa inevasa è data dalla somma di due contributi:

il fabbisogno pregresso, che si manifesta con abitanti che si trovano in condizione di coabitazione involontaria, sovraffollamento o in alloggi malsani e il fabbisogno aggiuntivo dovuto ad un incremento demografico e a casi di immigrazione ed emigrazione.

I fenomeni collettivi sono strettamente legati da una complessa rete di relazioni, per cui, risulta spesso insufficiente lo studio della relazione tra due sole variabili. Sono stati, pertanto, definiti diversi fattori a cui sono associate, in totale, 27 variabili. Ognuna delle 27 variabili indipendenti, conduce alla spiegazione della variabile dipendente dell'abusivismo.

Per studiare le relazioni tra fenomeni si è fatto ricorso ad un'analisi di regressione multipla lineare (Trombino 1984), che consiste nel determinare una funzione che esprima nel modo migliore il legame tra le variabili indipendenti X_1, X_2, \dots, X_n e la variabile dipendente Y . Considerando che per fare questo occorre stabilire il tipo di funzione che lega la variabile dipendente a quelle indipendenti, nella ricerca, è stato ipotizzato il tipo più semplice: quello lineare. Successivamente, esse sono state aggregate per contenuto tematico, giungendo alla definizione di 6 indicatori composti (Trombino 1984):

- X_1 Indice del fabbisogno pregresso al 1971;
- X_2 Indice del fabbisogno di nuovi alloggi nel periodo 1971/81;
- X_3 Indice delle condizioni socio-economiche al 1971;

- X_4 Indice della disponibilità di aree;
- X_5 Indice della crescita del patrimonio edilizio tra il 1971 e il 1981;
- X_6 Indice della trasformazione della condizione abitativa tra il 1971 e il 1981.

Dai risultati, emerge che i comuni costieri e quelli montani, hanno un fabbisogno di nuova formazione fortemente connesso con l'abusivismo, relazione che tende a diminuire se si guardano i comuni collinari e interni. Ciò che ne risulta (Tab. 1), è la forte relazione che il fenomeno ha con il fabbisogno aggiuntivo e, in generale, con un fabbisogno residenziale insoddisfatto.

Matrice del rischio

Uno sforzo più recente, portato avanti da Federica Cicalese e Isidoro Fasolino, declina l'abusivismo edilizio in una chiave ipoteticamente preventiva a cui però è sottesa un'interpretazione del fenomeno. La metodologia in questione (Cicalese e Fasolino 2023a) consiste nell'elaborazione di una *Matrice del rischio abusivismo* (Mra), definita a partire dall'equazione generale del rischio: $R=P \times V \times E$. A ciascuno dei tre fattori che compongono l'equazione vengono associati degli indicatori che, nell'ottica di prevenire ulteriori casi di edilizia spontanea, di fatto producono un tentativo di interpretazione del fenomeno.

Per il calcolo della *pericolosità*, la metodologia si basa sull'analisi di 6 indicatori: p1 - Abusivismo edilizio, p2 - Geografia, p3

INDICATORI	TOTALE CAMPIONE	COMUNI						
		Litoranei	Collinari	Montani	Con pop. <5.000	Con pop. tra 5/10.000	Con pop. tra 10/25.000	Con pop. > 25.000
X_1 Fabbisogno pregresso al 1971	-0.156	0.398	0.228	-0.203	0.003	0.072	0.142	0.347
X_2 Fabbisogno aggiuntivo (1971/81)	0.810	0.804	-0.381	0.495	0.623	0.189	-0.474	0.510
X_3 Condizioni socio-economiche	-0.111	0.005	-0.471	-0.365	-0.286	-0.367	-0.131	-0.681
X_4 Disponibilità di aree	0.190	0.179	-0.002	-0.392	-0.328	-0.041	0.277	-0.149
X_5 Crescita del patrimonio edilizio	0.112	-0.111	0.430	-0.021	0.642	0.495	0.565	0.313
X_6 Trasformazione della condizione abitativa	-0.043	-0.089	-0.649	0.058	-0.140	0.521	-0.318	0.069
Regressione multipla	-	0.865	0.797	0.699	0.804	0.863	0.650	0.903

Tab. 1. Correlazione tra gli indicatori e l'indicatore della produzione edilizia abusiva (elaborato da Trombino 1984).

– Povertà, p4 – Criminalità, p5 - Affollamento abitativo, p6 - Tensione demografica.

Per il calcolo della *vulnerabilità*, considerando la frammentarietà dell'attività di pianificazione, la metodologia propone 3 indicatori: v1 - Vetustà normativa, v2 - Vetustà del piano, v3 - Pianificazione sovraordinata.

Infine per l'*esposizione*, gli indicatori considerati sono 4: e1 - Paesaggio, e2 - Natura, e3 - Heritage site, e4 - Fragilità territoriale (Cicalese e Fasolino 2023a).

Nella sua formulazione generale e schematica, ha il pregio di essere un tentativo originale in un contesto in cui si registra l'assenza di modelli simili nella letteratura tecnico-scientifica.

Valutazioni di sintesi e questioni aperte

I modelli e le ricerche presentate hanno interpretato l'abusivismo come esito di un processo costruttivo nel quale si realizza una mediazione tra obiettivi, criteri formali e condizioni contestuali (Palermo 1985).

Un sistema di connessioni indesiderate e non programmate, in cui gli attori principali sono legati da un insieme di convenienze e obiettivi condivisi (Balducci 1985).

A valle della ricerca è possibile constatare la mancanza di sforzi interpretativi recenti. Dai vari contributi sul tema attualmente presenti in letteratura, sarebbe sicuramente possibile desumere un'interpretazione del fenomeno, andando ad analizzare i singoli casi studio che gli autori di volta in volta portano all'attenzione. Manca però un tentativo di interpretazione generale e comprensivo della questione.

Ad oggi, il punto di partenza per poter for-

mulare un modello interpretativo sarebbe senza dubbio quello di ricorrere a uno dei dossier elaborati da Legambiente, ai Rapporti dal territorio dell'Inu o a quelli Bes dell'Istat, quali fonti autorevoli che traducono il fenomeno in dati quantitativi, utili per mappare lo stato attuale.

L'innegabile scollatura tra le previsioni urbanistiche e la realtà produce un conflitto tra ciò che viene pianificato per un dato contesto territoriale e gli abitanti in esso insediati. La cultura del condono, secondo cui un illecito viene prima o poi sanato senza troppi sforzi, ha causato un indebolimento della credibilità politica e delle istituzioni.

Necessità e speculazione si sono confuse scambiandosi i ruoli. Le pratiche illegali si muovono sul filo della legittimità, nascondendosi dietro burocrazia e interpretazioni normative, spesso supportate da professionisti conoscitori del territorio (Fasolino e Gerundo 2003).

Gli indirizzi presi in passato hanno consentito di giungere, ad oggi, ad uno stato di profonda irregolarità e illegalità, divenuto cronico e socialmente accettato (Zanfi 2008).

Con il presente contributo si è cercato di ridare centralità ad alcuni aspetti cardine della questione. È stato messo in luce come il fenomeno dell'abusivismo produca un problema in termini di rendita fondiaria. In quest'ottica vi è la necessità di mettere in pratica azioni mirate a rendere più equa la fiscalità urbana perseguendo il recupero degli incrementi di valore immobiliare (Censu, Inu e Siu 2021) destinati, altrimenti, a premiare gli attori delle trasformazioni illegali. Le procedure di formazione del piano dovrebbero, compatibilmente con le

convenienze dei diversi operatori in gioco, puntare ad elevare il rendimento sociale dei meccanismi di mercato (Clementi 1981).

Ancora, l'eterogeneità dei comuni dal punto di vista demografico, socio economico e territoriale, non presa in considerazione nell'azione di governo del territorio, ha avuto come conseguenze negative, la frammentazione degli assetti del territorio, il consumo del patrimonio naturale e agricolo nonché problemi ambientali e paesaggistici (Censu, Inu e Siu 2021).

La complessità del territorio, infatti, risiede proprio nelle numerose relazioni che si intrecciano tra gli attori locali e le risorse del luogo, conferendogli un'identità specifica che lo distinguono dagli altri contesti. Se dunque, esso viene privato delle sue peculiarità, tende a divenire facilmente oggetto di pratiche separate di pianificazione spaziale, di programmazione economica e di regolazione sociale (Clementi 2010).

Per concludere, ricordando che l'attuale legge urbanistica nazionale ha ormai ottant'anni, risulta essenziale ridare attualità al dibattito sulla sua riforma cosicché un più organico ed efficace sistema di regole di governo del territorio possa divenire strumento essenziale per una concreta prevenzione dell'abusivismo. ■

Riferimenti

Balducci A. (1985), *Una riconcettualizzazione dell'abusivismo: le ricerche su Roma e Milano*, Urbanistica, no. 79, INU Edizioni, Roma, p.89-93.

Censu, Inu e Siu Commissione congiunta (2021), *"Verso una legge di principi sul Governo del territorio"* Documento di indirizzo, [http://

MODELLO	AUTORE	ANNO	OBIETTIVO	METODO
Analisi qualitativa	Ginatempo e Fera	1982	Lettura qualitativa del fenomeno e della sua articolazione territoriale, con particolare riferimento all'autocostruzione familiare	Fase conoscitiva tramite l'individuazione di alcune aree omogenee dal punto di vista territoriale, sociale e tipologico dell'autocostruzione. Inchiesta diretta su un campione di 1.168 capifamiglia autocostruttori
Anomalia	Crosta	1983	Innovare tramite un processo di apprendimento collettivo che impara dall' <i>anomalia</i> , non più ridotta a trasgressione	Il nesso tra anomalia e innovazione viene indagato attraverso una serie di casi-studio dell'area milanese
Analisi quantitativa	Trombino	1984	Delineare uno schema logico-interpretativo capace di definire un modello di articolazione territoriale del fenomeno	Modello di regressione multipla lineare applicato ad un campione di 54 comuni siciliani. Utilizzo di indicatori complessi costruiti mediante tecniche di analisi multivariata
Matrice del rischio	Cicalese e Fasolino	2023	Costruzione della matrice di rischio abusivismo edilizio Mra	A partire dall'equazione generale del rischio, vengono associati degli indicatori a ciascuna delle tre aliquote

Tab. 2. I modelli interpretativi del fenomeno (elaborazione degli autori).

inupiemontevalledaosta.it/wp-content/uploads/2021/09/Documento-__Verso-una-nuova-leggedi-principi__DEF.pdf].

Cicalese F., Fasolino I. (2023a), "Rischio abusivismo edilizio. Un modello per riflettere sul fenomeno", *Urbanistica Informazioni*, no. 307, p.140-142.

Cicalese F., Fasolino I. (2023b), "L'incubazione del disastro. Il modello di Turner e il caso di Ischia", *Urbanistica Informazioni*, no. 308, p. 129-132.

Clementi A. (1981), *Le metamorfosi dell'abusivismo. Roma 1960-1980*, Laterza, Roma, p. 51-67.

Clementi A. (2010), "Territorio. Una risorsa per lo sviluppo", *Treccani* [https://www.treccani.it/enciclopedia/territorio-una-risorsa-per-lo-sviluppo_%28XXI-Secolo%29/].

Clementi A., Perego F. (1983), *La metropoli "spontanea". Il caso di Roma*, Edizioni Dedalo, Bari.

Fasolino I. (2003), "Spinte neolibere e autocostruzione", *Urbanistica Informazioni*, no. 188, p. 48-51.

Fasolino I., Coppola F., Grimaldi M. (2018), *La sicurezza urbana degli insediamenti. Azioni e tecniche per il piano urbanistico*, FrancoAngeli, Milano.

Fasolino I., Gerundo R. (a cura di) (2003), "Abusivismo edilizio: politiche di prevenzione e contrasto", *Urbanistica Informazioni*, no. 188, p. 45-47.

Ischia U. (1985a), "Autocostruzione spontanea: un problema di ricerca qualitativa", *Urbanistica*, no. 79, p. 94-96.

Ischia U. (1985b), "Ricerche sull'abusivismo", *Urbanistica*, no.79.

Ginatempo N., Fera G. (1982), *Autocostruzione marginalità o proposta*, Casa del libro Editrice, Reggio Calabria.

L'unità (1979), "Una brutta storia di speculazione cominciata quattordici anni fa", *L'unità*, Roma-Regione, 14 novembre, p. 11.

Marchi G., Setzu R. (1984), "L'autogestione strutturale e formale nelle aree marginali: il caso dell'edilizia spontanea", *Atti preliminari del Seminario Nazionale Luoghi e Logos*, Bologna, p. 688-709.

Palermo P.C. (1985), *Politiche territoriali e modelli*, Franco Angeli, Milano.

Pallottini R. (1985), *I servizi nei nuclei non pianificati e la struttura dei sub-sistemi periferici*, Comune di Roma, Ufficio di Risanamento Borgate, Lungotevere Pierleoni.

Salzano E. (2002), *Fondamenti di urbanistica. La storia e la norma*, Editori Laterza, Bari.

Trombino G. (1984), "Un modello interpretativo del fenomeno dell'abusivismo edilizio nel territorio siciliano", *Atti preliminari del Seminario Nazionale Luoghi e Logos*, Bologna, p. 740-756.

Zanfi F. (2008), *Città Latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano.

La politica dell'illegalità urbana

Francesco Chiodelli

L'articolo postula l'esistenza di una 'politica dell'illegalità urbana' in Italia, entro cui si situa una specifica 'politica dell'abusivismo'. Dopo avere individuato il radicamento delle trasgressioni edilizie e urbanistiche, il saggio confronta la narrazione pubblica sull'abusivismo con le retoriche che riguardano le forme di abitare irregolare di soggetti marginali, individuando, su questo sfondo, il profilo di tale 'politica dell'illegalità'.

Istituzioni pubbliche e politica

La complessità fenomenologica dell'abusivismo edilizio in Italia è radicata nella sua elevata eterogeneità genealogica. Detto in parole povere, la diversità delle forme socio-spaziali che il fenomeno assume è (anche) la diretta conseguenza del fatto che l'abusivismo è connesso a un groviglio di razionalità e cause di natura disparata. Per quanto tali cause e razionalità possono essere ricondotte anche a motivazioni di tipo economico e culturale, un ruolo chiave nella genesi delle trasgressioni edilizie ed urbanistiche è ricoperto da fattori di 'natura istituzionale', legati cioè alle caratteristiche costitutive e ai modi di funzionamento dell'apparato pubblico – precipuamente, ma non esclusivamente, relativo alla regolazione dell'uso del suolo e degli edifici (si vedano Chiodelli *et al.* 2021 per una disamina dettagliata).

Come argomenterò, è proprio tale radicamento *istituzionale* dell'abusivismo a suggerire l'esistenza di una precisa 'politica dell'abusivismo', parte di una più complessiva 'politica dell'illegalità urbana' in Italia.¹ Prima di proseguire nel ragionamento, è necessaria una precisazione terminologica. Come noto, il termine 'politica' può essere utilizzato secondo due accezioni prevalenti. La prima si riferisce alla sfera delle attività associate al governo, connesse all'esercizio del potere, legate alla gestione e al controllo autoritativo della cosa pubblica. La seconda accezione indica un insieme di azioni proposte o adottate per raggiungere un certo obiettivo, soprattutto (ma non necessariamente) da parte di un'autorità pubblica. Se la lingua inglese offre due parole distinte al fine di evitare il fraintendimento tra queste

due accezioni (rispettivamente, *politics* e *policy*), in italiano, invece, ci si deve accontentare di individuare il significato dal contesto (talvolta coadiuvati dell'utilizzo del plurale per la seconda accezione). È sullo sfondo di questa benevola fluidità lessicale concessa dal nostro idioma – una fluidità, si noti, perfettamente congrua a rappresentare plasticamente, anche nella sfera linguistica, la connessione strutturale che esiste tra politica e politiche pubbliche – che mi concederò di stazionare nel terreno dell'ambiguità. Infatti, in questo articolo, quando parlerò di 'politica dell'abusivismo' e di 'politica dell'illegalità' mi riferirò scientemente a 'qualcosa' a cavallo fra le due accezioni sopra menzionate. Quest'intenzionale irrisolutezza concettuale esprime infatti impeccabilmente la natura di quel 'qualcosa' al centro di questo saggio: qualcosa di scivoloso, elusivo, in perenne tensione tra politica e politiche, con oscillazioni verso un'accezione possibile piuttosto che un'altra a seconda delle contingenze.

Le radici istituzionali

Come detto, l'abusivismo germoglia – non solo, ma anche e, forse, soprattutto – nella sfera delle istituzioni pubbliche, all'intersezione nefasta di certe leggi, certe prassi amministrative, certe culture burocratiche e certe convenienze politiche.

Se si considera il caso dei condoni edilizi, ciò si manifesta in maniera lampante. Come noto, a partire dagli anni '80 l'Italia è stata segnata dal ciclico riproporsi di provvedimenti di sanatoria edilizia a livello nazionale.² Dopo il primo condono voluto dal Governo Craxi nel 1985, l'esecutivo guidato da Silvio

Berlusconi nel 1994 ne ha approvato un secondo e, dopo altri nove anni, nel 2003, un terzo. Indipendentemente dai loro specifici contenuti tecnici e delle loro implicazioni urbanistiche e territoriali, vi è un aspetto dei condoni che è fondamentale sottolineare: essi nascono da una precisa volontà, quella di costruire consenso elettorale non solo e non tanto ammiccando a tutto quel mondo che valuta il rispetto della legge in base a meri parametri di tornaconto personale, ma, soprattutto, distribuendo benefici a blocchi sociali centrali nell'economia politica del Paese: il ceto medio, i proprietari di casa e il settore dell'edilizia (cfr. Berdini 2010).

Le ragioni politico-elettorali alla base del ricorrente riaffiorare delle sanatorie edilizie divengono palesi nel 'successo quantitativo' dei condoni, che indica al contempo sia l'enorme diffusione delle pratiche di violazione edilizia e urbanistica in Italia sia la 'domanda sociale' di un provvedimento di condono: complessivamente, le richieste di regolarizzazione presentate sono state 15,4 milioni (11,1 milioni nell'ambito del primo condono, 2,6 nel secondo, 1,7 nel terzo). Tra l'altro, si noti che questi dati descrivono una geografia che, se da una parte avvalorava alcune narrazioni pubbliche stereotipate (come quella di un Meridione particolarmente incline alla trasgressione delle regole), dall'altra dipinge nitidamente il quadro di un Paese che pratica l'abusivismo a qualunque latitudine, per quanto in forme diverse. Non a caso, tra le grandi città, se in cima alla classifica delle richieste di condono svetta Roma con quasi 600.000 domande, la Capitale è però seguita a ruota da tre città del Settentrione: Milano, Firenze e Venezia. In termini generali, solo lo 0,9% degli 8.000 comuni italiani non è stato interessato da alcuna domanda di condono (Sogeea 2016). Indipendentemente dalle diverse articolazioni del fenomeno che questi dati aggregati nascondono, il punto è che l'abusivismo è considerabile una *caratteristica strutturale* dello sviluppo urbano nazionale a partire dal secondo dopoguerra (Cremaschi 1990).

Come se tale processo di ciclica legittimazione politica a livello nazionale tramite sanatoria non bastasse, le prassi amministrative locali attraverso cui, in molte aree d'Italia, i condoni sono stati gestiti sono diventate, a loro volta, un acceleratore istituzionale della proliferazione delle trasgressioni edilizie. In molti casi, infatti, tali pratiche sono

state caratterizzate da lentezza, approssimazione, connivenza e trascuratezza, come si può evincere dal quadro tracciato da un impietoso studio (Sogeea 2016) pubblicato qualche anno fa: su 15,4 milioni di pratiche di sanatoria presentate, nel 2016 risultavano inevase 5,4 milioni di domande – 840.000 relative al terzo condono, 1 milione relative al secondo e ben 3,5 milioni relative al primo condono (da cui, alla data di raccolta di tali dati, erano trascorsi 31 anni; Sogeea 2016). Un simile modo di gestire le pratiche di condono ha gonfiato la percezione pubblica (già alimentata dal concetto di condono in sé) che l'abusivismo sia un reato marginale, di poco conto – un modo forse non completamente legale, ma certamente legittimo e non deprecabile con cui le persone sopravvivono alle pastoie della rigidità e dell'irragionevolezza burocratica – tanto che nemmeno le autorità hanno tempo e voglia di perseguirlo.

A chiudere il cerchio della genesi istituzionale dell'abusivismo vi è poi la situazione della legislazione ordinaria in materia di sanzioni amministrative e penali per opere abusive (si veda il Decreto del Presidente della Repubblica del 6 giugno 2001, numero 380, intitolato "Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia"). È, questa, una legislazione draconiana, che prevede sanzioni feroci contro i trasgressori (per esempio, l'acquisizione gratuita al patrimonio pubblico comunale dell'edificio abusivo in caso di mancata ottemperanza dell'ordine di demolizione da parte del proprietario) (cfr. Centofanti e Centofanti 2015). Tuttavia, va tenuto presente che sono soprattutto le forme materiali attraverso cui avviene l'applicazione di una legge – e non solo la severità dei contenuti del testo della norma – a determinarne l'efficacia in termini di disincentivo dei comportamenti indesiderati. E, nel caso delle sanzioni per opere abusive, tra il testo della norma e la realtà della sua applicazione vi è uno iato abissale, che fa sì che tale legge ha subito un progressivo processo di 'atrofizzazione', tanto da risultare, in molte aree del Paese, quasi completamente inefficace poiché generalmente inapplicata.

Così, se in teoria la scoperta di una violazione edilizia insanabile non può che concludersi con la demolizione, i dati – pochi, non ufficiali, ma significativi – raccontano una storia ben diversa. Secondo un'indagine di

Legambiente (2021) – che propone con tutta probabilità un quadro ottimistico del fenomeno visto che non include alcune delle città e delle aree più segnate da abusivismo cronico – solo il 33% delle ordinanze di demolizione emesse tra il 2004 e il 2020 è stato eseguito. Dietro a questo dato medio si cela una geografia disomogenea: si va dal 67% di ordinanze eseguite del Veneto al 4% della Puglia, con le altre regioni che si situano nel mezzo, seguendo uno schema tipico che vede le principali regioni del Settentrione (Liguria, Toscana, Piemonte e Lombardia) sopra il 40% e le principali regioni del Meridione che a stento arrivano al 20% (la Calabria si ferma all'11,2%, la Campania al 19,6%, la Sicilia al 20,9%).³

Sullo sfondo di un contesto istituzionale in cui convivono cicliche sanatorie nazionali e tolleranza a livello amministrativo, non è sorprendente che l'abusivismo sia caratterizzato da un elevato grado di legittimazione sociale che diminuisce in maniera radicale gli incentivi politici verso ogni azione di ripristino della legalità (Donolo 2001). Così, poiché perseguire l'abusivismo genera scontento, rimostranze e finanche proteste organizzate, è comprensibile che molti politici preferiscano evitare di scrivere l'elogio funebre della propria carriera demolendo abitazioni irregolari. Optano invece, in molti casi, per costruirsi un proprio bacino elettorale tollerando in modo palese e strategico l'abusivismo – o persino diventando gli alfiери delle ragioni di chi ha costruito illegalmente, come testimoniato continuamente dalla cronaca politica locale e nazionale.

La narrazione pubblica

Se dunque l'azione istituzionale (tanto politica quanto burocratica, tanto a livello nazionale quanto a livello locale) è caratterizzata da una convergenza tra regolarizzazione e tolleranza che genera una diffusa legittimazione delle pratiche trasgressive in ambito edilizio ed urbanistico, tale legittimazione si rispecchia nella (e, simultaneamente, viene alimentata dalla) narrazione pubblica, com'è evidente se si presta attenzione al lessico che la popola.

Come diverse ricerche hanno chiarito (Berdini 2010; Chioldelli 2019; Zanfi 2008), oggi chi realizza una casa (o un 'pezzo' di essa) senza autorizzazione non lo fa praticamente mai per vera necessità – ossia perché quello è l'unico modo per garantirsi l'accesso

a un bene sociale fondamentale quale è un'abitazione. Il cosiddetto 'abusivismo di necessità' – quello, per esempio, dell'Italia povera del secondo dopoguerra che migrava dalle campagne alle grandi aree urbane del Paese (cfr. Alasia e Montaldi 1960) – si è infatti negli anni esaurito. Ha così lasciato il posto alla predominanza di un 'abusivismo di convenienza', locuzione che indica genericamente il fatto che si è attratti a violare le regole in virtù dei vantaggi, soprattutto economici, che ciò comporta, per esempio in termini di risparmio rispetto agli oneri da versare al Comune (Cellamare 2013). Questa trasformazione dell'abusivismo da un fenomeno di necessità a un fenomeno di convenienza racconta anche del mutamento degli attori principali della trasgressione edilizia, che sono divenuti sempre meno i poveri e sempre più, invece, ceti sociali superiori (per esempio, la classe media).

Nonostante ciò, vi è, soprattutto nella classe politica del nostro Paese, la tendenza a sostenere una sorta di riduzionismo che appiattisce la complessità del fenomeno all'unica, presuntamente preponderante, declinazione dell'abusivismo di necessità.⁴ Questa tendenza, lungi dall'essere alimentata da ignoranza rispetto alla vera conformazione del fenomeno, ha in verità una duplice funzione strategica: da un lato nasconde le cause istituzionali dell'abusivismo e, dall'altro, contribuisce a legittimare i condoni (e le pratiche di tolleranza).

Una simile narrazione diviene indicativa dell'esistenza di una precisa 'politica dell'abusivismo' soprattutto se confrontata con quella che riguarda altre pratiche abitative, anch'esse tecnicamente abusive. Mi riferisco alle azioni di gruppi marginalizzati: migranti stagionali che costruiscono una baraccopoli su un terreno vicino ai campi nei quali lavorano in una delle regioni del Meridione; profughi che si accampano in uno stabile abbandonato nella periferia di un'area urbana; gruppi Rom che si installano in un terreno di risulta (Fravega 2022; Dotsey and Chiodelli 2021; Vitale 2009). Se in Italia oggi c'è una 'trasgressione di necessità', questa è quasi esclusivamente quella praticata da tali soggetti. Ma perché, allora, quando ci si riferisce a ciò che questi gruppi edificano, non si usa mai il termine abusivismo? Perché si scelgono parole diverse, quali ghetto, baraccopoli o campo? La risposta è che, così facendo, si produce un'operazione di

costruzione di un'alterità semantica che ha un'intima connotazione valoriale. Quella di abusivismo è, infatti, una nozione avvolta da un'aura di accettabilità, di male minore (soprattutto quanto accompagnata dalla qualificazione 'di necessità') che porta con sé l'aspettativa di un futuro condono per ristabilire la regolarità burocratica. Baraccopoli, ghetto e campo sono, al contrario, termini che annunciano disagio, marginalità e devianza. Così facendo, invocano rimozione e repressione.

In sintesi, vi è una vera e propria costruzione intenzionale del concetto di abusivismo che, alimentata dalla sfera politica e burocratica, si materializza anche nella comunicazione pubblica. Tale costruzione, in quanto eticamente connotata, è al contempo selettiva, ossia usata a beneficio di specifici gruppi. È su questo sfondo che emerge l'esistenza di una sorta di 'politica (nazional-popolare) dell'abusivismo', che promuove la tolleranza (e, spesso, anche la regolarizzazione) di quasi ogni forma assunta l'edificazione irregolare praticata dalla popolazione autoctona (si vedano diversi esempi in Chiodelli *et al.* 2021) – senza imbarazzo alcuno per il fatto che, al contempo, altre forme di trasgressioni edilizie (per esempio, la creazione di campi rom irregolari) siano continuamente il bersaglio di azioni repressive.

La politica dell'illegalità urbana

Come detto, l'abusivismo edilizio è, in Italia, sono la declinazione quantitativamente preponderante di pratiche abitative e costruttive illegali che hanno molte altre declinazioni significative: la costruzione di campi rom informali, l'occupazione di edifici abbandonati e case popolari, la creazione di baraccopoli da parte di migranti stagionali. Tra queste, però, è l'unica che è caratterizzata dall'esistenza di una esplicita e duratura politica di legittimazione situata all'incrocio tra regolarizzazione e tolleranza.

Ciò avviene perché l'abusivismo è un fenomeno di massa che riguarda ampie fette di ceto medio, ossia un gruppo sociale baricentrico nelle dinamiche politiche ed economiche del Paese. A ciò si aggiunga il fatto che la produzione di alloggi non autorizzati ha distribuito un'ampia gamma di benefici tra una moltitudine di attori – piccole imprese edili, disoccupati e lavoratori a basso salario, proprietari terrieri – che fanno riferimento a un settore cruciale nella struttura economica

dell'Italia: l'edilizia. Su questo sfondo, i condoni hanno permesso di ampliare il novero dei beneficiari originari dell'abusivismo, inscrivendo gli alloggi condonati nei circuiti della produzione economica formale – per esempio, quello delle ristrutturazioni edilizie sovvenzionate dallo Stato o quello degli affitti turistici a breve termine (Chiodelli *et al.* 2021). Nel (e per) costruire tale operazione di legittimazione si è alimentato un discorso pubblico che ha fatto percepire, a una parte consistente dell'opinione pubblica, l'abusivismo come espressione lecita – o, per lo meno, innocua – di intraprendenza individuale in risposta a storture e rigidità della regolazione pubblica. In questo modo le élite politiche (tanto locali quanto nazionali) hanno potuto mercanteggiare la tolleranza e la regolarizzazione dell'edificazione abusiva con il consenso e il supporto elettorale, generando robuste e durature clientele. È all'intersezione di questi diversi processi che si genera quella che ho chiamato 'politica dell'abusivismo'.

Tale 'politica dell'abusivismo', però, non è un fenomeno isolato e indipendente, ma, al contrario, è solo un tassello di un quadro più ampio, che riguarda altre pratiche abitative irregolari. Mentre infatti si costruiscono clientele elettorali ammiccando al (e beneficiando il) ceto dei proprietari e dei costruttori di abitazioni abusive, da almeno due decenni quello stesso consenso politico si abbevera a piene mani anche da campagne repressive che colpiscono le forme di trasgressione abitativa praticate da soggetti marginali o presuntamente devianti: rom, senzatetto, migranti stagionali e profughi. Contro tutti costoro le sirene del ripristino della legalità sbraitano a tutto volume, invocando la necessità che tutti rispettino la legge, che nessuno violi le regole, che lo Stato faccia sentire sempre la propria presenza senza derogare alcuna. E non è un caso che le forze politiche che sostengono con vigore questa linea dell'intransigenza sono le stesse che, nel momento in cui si parla di abusivismo edilizio (ma anche, per esempio, di lotta alla corruzione), sono in prima fila a tener alto il vessillo della pace sociale, della negoziazione, della sanatoria, della comprensione per i problemi quotidiani che hanno condotto individui e imprese fuori dai binari della legalità.

In sintesi, attorno a diverse pratiche edificatorie e abitative irregolari è stata allestita,

a partire dal secondo dopoguerra, una famiglia variegata di politiche, norme, azioni e inazioni pubbliche che, sebbene spesso fattualmente indipendenti tra di loro e rispondenti a contingenze diverse, lette nel proprio insieme concorrono a comporre una precisa 'politica dell'illegalità urbana' (Chiodelli 2023), che da decenni calca la scena italiana, mobilitata alla bisogna dalla maggioranza di turno. Fondandosi su un uso selettivo e mirato del binomio tolleranza-repressione, questa politica dell'illegalità fa sì che le diverse forme di trasgressione urbana siano resa elettoralmente, socialmente ed economicamente produttive e, allo stesso tempo, anche quando sono oggetto di campagne repressive e duri attacchi, vengano costantemente prodotte e riprodotte (si veda, da questo punto di vista, il caso eclatante delle politiche per i campi rom a Roma; Clough-Marinaro 2022). Ciò accade poiché, lungi dal rappresentare un problema che si vuole eliminare, l'illegalità urbana in Italia (ivi compreso l'abusivismo) è, invece, una straordinaria risorsa che permette a svariati di attori politici, economici e burocratici di estrarre rendite significative. ■

Note

1 Questa tesi, espressa in maniera sintetica e un poco apodittica nel presente saggio, è sviscerata con dovizia di particolari in Chiodelli (2023).

2 L'istituto del condono edilizio è stato introdotto dalla Legge 47/1985 denominata "Norme in materia di controlli dell'attività urbanistico-edilizia, sanzioni, recupero e sanatoria delle opere abusive". I termini di questa legge sono stati successivamente riaperti con le Leggi 724/1994 e 326/2003, introducendo contestualmente modifiche rispetto agli edifici che potevano beneficiare della sanatoria. Nonostante si tratti dunque di una singola legge su cui si è intervenuti con modifiche e riaperture dei termini, si è soliti parlare di tre distinti condoni edilizi nazionali. A questi tre condoni nazionali si sono affiancati diversi tentativi di sanatoria a livello regionale, nonché altri interventi a livello nazionale che hanno promosso sanatorie limitate a territori specifici (l'ultimo in termini di tempo è legato a un articolo di legge contenuto nel cosiddetto 'Decreto Genova', varato dal primo Governo Conte nel settembre 2018, che ha reso possibile il condono di edifici costruiti in alcune aree a rischio sismico e idrogeologico). Per un approfondimento sul condono edilizio, si vedano Coppola e Chiodelli (2019).

3 Il quadro delle trascrizioni nel patrimonio comunale degli immobili abusivi non demoliti è ancora più desolante. Il passaggio alla proprietà pubblica interessa solo un numero esiguo di casi: il 3,8% del totale nazionale degli edifici colpiti da un'ordinanza di demolizione, con un'eccezione

virtuosa rappresentata dalla Sicilia, dove tale dato sale al 19,2%.

4 Esempio di tale tendenza è il disegno di legge promosso dal senatore campano Ciro Falanga ("Disposizioni in materia di criteri di priorità per l'esecuzione di procedure di demolizioni di manufatti abusivi") nel corso della XVIII Legislatura.

Riferimenti

Alasia F., Montaldi D. (1960), *Milano, Corea. Inchiesta sugli immigrati negli anni del "miracolo"*, Feltrinelli, Milano.

Berdini P. (2010), *Breve storia dell'abuso edilizio in Italia, dal ventennio fascista al prossimo futuro*, Donzelli, Roma.

Cellamare C. (2013), "Processi di auto-costruzione della città", *UrbanisticaTre*, vol. 2, p. 7-33.

Centofanti N., Centofanti P. (2015), *L'abusivismo edilizio. Sanzioni amministrative e penali*, Giuffrè, Milano.

Chiodelli F. (2019), "The Dark Side of Urban Informality in the Global North: Housing Illegality and Organized Crime in Northern Italy", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 43, no. 3, p. 497-516.

Chiodelli F. (2023), *Cemento armato. La politica dell'illegalità urbana in Italia*, Bollati Boringhieri, Torino.

Chiodelli F., Coppola A., Belotti E, Berruti G., Clough Marinaro I., et al. (2021), "The production of informal space: A critical atlas of housing informalities in Italy between public institutions and political strategies", *Progress in Planning*, vol. 149, no. 100495, p. 1-40.

Clough-Marinaro I. (2022), *Inhabiting Liminal Spaces: Informalities in Governance, Housing, and Economic Activity in Contemporary Italy*, Routledge, Londra.

Coppola A., Chiodelli F. (2019), "Abusivismo", in P. Properzi e S. Ombuen (a cura di) *Rapporto dal territorio 2019*, INU Edizioni, Roma, p. 327-335.

Crema M. (1990), "L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione", *Meridiana*, vol.9, p.127-153.

Donolo C. (2001), *Disordine. L'economia criminale e le strategie della sfiducia*, Donzelli, Roma.

Dotsey S., Chiodelli F. (2021), "Housing precarity. A fourfold epistemological lancet for dissecting the housing conditions of migrants", *City*, vol. 25, no. 5-6, p. 720-739.

Fravega E. (2022), *L'abitare migrante. Racconti di vita e percorsi abitativi di migranti in Italia*, Meltemi Editore, Sesto San Giovanni.

Legambiente (2021), *Abbatti l'abuso. I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani*, Legambiente, Roma.

Sogee (2016), *Primo rapporto sul condono edilizio in Italia*, Centro Studi Sogee, Roma.

Vitale T. (2009), *Politiche possibili. Abitare le città con i rom e i sinti*, Carocci, Roma

Zanfi F. (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano.

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

URBIT
urbanistica italiana

07 - 10/11/2023

Innovation Center
di Fondazione CR Firenze

urbanporomo

PROGETTI PER IL PAESE



20^ EDIZIONE

La demolizione dell'edilizia abusiva non condonabile. Legittimità, creazione di valore e trasferimento di crediti edilizi, verso nuovi patti tra soggetti pubblici e privati

Francesco Curci, Federico Zanfi

La demolizione degli edifici abusivi non condonabili non deve essere considerata come un atto di mero ripristino delle condizioni di legalità o del paesaggio preesistenti. Deve essere intesa soprattutto come uno strumento attraverso cui costruire nuove alleanze tra amministratori e gruppi sociali e riorganizzare gli insediamenti esistenti nel loro complesso, dando evidenza ai guadagni collettivi che la demolizione può generare.

Premessa

Questo testo nasce all'interno di un percorso di ricerca che da oltre quindici anni ha visto i due autori impegnati, insieme ad altri ricercatori di diverse università italiane, nello studio dell'abusivismo edilizio nell'Italia meridionale. Un percorso che ha affrontato il tema con un approccio sia analitico e interpretativo, operando mediante studi di caso, sia progettuale, mediante attività didattiche e di consulenza, al fine di contribuire all'innovazione delle politiche urbanistiche e dei progetti rivolti agli insediamenti abusivi (Zanfi 2008; Curci, Formato e Zanfi 2017, 2023; tamclub.wordpress.com). In particolare, il presente contributo si concentra sulla questione della demolizione degli edifici non condonabili, e rielabora alcune delle principali questioni emerse e discusse nell'ambito di un seminario che i due autori hanno organizzato con Enrico Formato e Arturo Lanzani al Politecnico di Milano nel febbraio 2019 (Fig. 1).

Il nodo irrisolto della demolizione degli edifici non condonabili: aspetti giuridici, procedurali e politici

Alla legislazione italiana non mancano regole e strumenti che, almeno sulla carta, consentano la demolizione di edifici non autorizzati (Cillo 2019). Il Testo unico dell'edilizia prescrive infatti la completa demolizione e il ripristino del terreno per quegli edifici costruiti senza permesso di costruire, o costruiti in totale difformità da questo (Dpr 380/2001, art. 36). Oggi, considerando gli effetti cumulativi dei tre condoni edilizi, le autorità pubbliche dovrebbero procedere alla

demolizione di ogni edificio che corrisponda alle seguenti caratteristiche: edifici non autorizzati costruiti dopo il 31 marzo 2003 (cioè il termine fissato dall'ultima legge di condono edilizio); edifici eretti prima di tale data, ma per i quali non è stata presentata alcuna domanda di sanatoria; edifici non autorizzati la cui richiesta di sanatoria è stata diniegata. In questo quadro, l'ingiunzione di demolizione dovrebbe essere emessa dall'autorità comunale autonomamente da eventuali sentenze giudiziarie. Tuttavia, quando non ancora eseguito, l'ordine di demolizione può essere imposto anche dal magistrato penale: in tal caso, l'intervento di demolizione mantiene il suo carattere amministrativo anche se disposto dall'autorità giudiziaria. Per questo motivo tutti i costi di demolizione – indipendentemente dall'autorità ordinante (sindaco o magistrato) – ricadono sul comune, che deve comprenderli all'interno del proprio bilancio. Per facilitare il processo di demolizione la Legge 326/2003 (art. 12) ha dato alle autorità ordinanti anche la possibilità di attingere senza interessi a un fondo nazionale dedicato. Inoltre, a integrazione e supporto di tale quadro operativo, il Dpr 380/2001 è stato arricchito con l'attribuzione di responsabilità disciplinari e amministrativo-contabili ai pubblici ufficiali inadempienti (Legge 164/2014, art. 17).

Va inoltre detto che l'ingiunzione a demolire un edificio non autorizzato, per le sue finalità di ripristino del territorio, non è soggetta alla prescrizione quinquennale stabilita per le sanzioni amministrative (Corte di Cassazione, sentenza n. 55373/2018).

Indipendentemente da chi sia la persona fisica o giuridica che ha originariamente commesso un atto illecito, l'ingiunzione a demolire raggiunge il proprietario dell'edificio, che ha 90 giorni di tempo per demolirlo. In caso di inadempienza entro tale termine, i funzionari comunali possono irrogare una sanzione amministrativa (da 2.000 a 20.000 euro) e procedere all'acquisizione gratuita dell'immobile abusivo e del lotto su cui questo insiste al patrimonio indisponibile del comune. Successivamente, qualora non sussistano evidenti ragioni per il riutilizzo dei beni così acquisiti in un'ottica di pubblica utilità, gli organi comunali dovranno effettuare la demolizione degli edifici in questione e il ripristino del terreno addebitando tutte le relative spese al proprietario (Dpr 380/2001, art. 31).

La normativa vigente offre quindi ampi poteri e validi strumenti amministrativi e finanziari per facilitare e garantire l'esecuzione delle demolizioni degli edifici abusivi non condonabili. Tuttavia, sappiamo che dal 2004 al



Il progetto della demolizione nei territori dell'abusivismo
Ricostruire alleanze, valori, paesaggi

Seminario organizzato nel quadro del progetto DASTU – Dipartimento d'Ecceellenza sulle Fragilità Territoriali Politecnico di Milano, 8 febbraio 2019 Auditorium, via Pascoli 53, ore 9:30-18:00

La demolizione di un edificio abusivo non condonabile non è soltanto un'azione tesa a ricostruire condizioni di legalità, ma può essere ridotta al mero ripristino dello stato dei luoghi. È soprattutto uno strumento di riorganizzazione territoriale, da impiegarsi con tensione progettuale per stabilire nuove alleanze tra amministratori e cittadini, riavvicinare valore e patrimonio pubblici e privati, rendere più efficienti e sicuri insediamenti disordinati e male infrastrutturali.

L'efficacia di un piano di riforma delle urbanizzazioni abusive nel Mezzogiorno è legata – senza alternative – alla capacità di concepire e gestire un diffuso progetto di demolizione entro tale eccezione multidimensionale, mettendo anzitutto in luce il guadagno collettivo che da esso può derivare.

Sulla scorta delle ipotesi avanzate nel volume Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni (Donelli, 2017) il seminario riflette sul possibile ruolo della demolizione adottando un duplice registro. Da un lato esplora temi e prospettive d'innovazione progettuale a livello sociale, paesaggistico e ambientale; dall'altro mette a confronto esperienze concrete che hanno fatto i conti con i nodi della questione nei territori e dentro le istituzioni.

9:30-13:15
Introduzione di Federico Zanfi, Francesco Curci ed Enrico Formato (foto TAMC Lab)

Temi e prospettive d'innovazione progettuale
Chiara Marini (Politecnico di Milano) Un patrimonio eccedente. In declino e a rischio: la demolizione come progetto di riforma territoriale

Antonio Parisi (Invececo, Foro di Napoli) I margini d'azione nel quadro normativo attuale tra adempimenti e disposizione e limiti

Laura Sella (Università di Catania) A condizione che sia esplicito il vantaggio collettivo. Demolizione come strumento per costruire nuovi patti sociali

Marina Rigillo (Università Federico II di Napoli, partner del progetto SEPAR) Demolizione selettiva, riuso e riciclo

Giovanni Muffari (Università Federico II di Napoli) Demolizione processuale, adattamenti e riduzioni: il caso del Villaggio Coppola

14:15-18:00
Nei territori, dentro le istituzioni
Angela Barbanente (Politecnico di Bari, ex Assessore all'assetto del territorio, Regione Puglia) Orientare le progettualità locali entro quadri territoriali e sostenere con linee di finanziamento dedicate

Giuseppe Vitale (urbanista, funzionario prefettizio, Comune di Castelvetrano) Le demolizioni nell'insediamento informale di Trapani: indizi, strategie e azioni per il post-demolizione

Ennio Cillo (Procura generale della Repubblica, Lecce) Sul ruolo delle Procure: protocolli innovativi per la repressione dei reati urbanistico-edilizi

Rita Miglietta (architetto, ex Assessore all'urbanistica, Comune di Lecce) Creare le condizioni di agibilità sociale costruendo e alimentando nuove immagini del territorio condivise dalle comunità

Tavola rotonda conclusiva
Verso una nuova stagione di politiche e progetti per i territori dell'abusivismo con Arturo Lanzani (Politecnico di Milano), Nicola Martinelli (Politecnico di Bari) ed Edoardo Zanchini (Lugambrini)

Seminario a cura di Federico Zanfi, Francesco Curci e Arturo Lanzani

Informazioni: francesco.curci@polimi.it, tamclub.wordpress.com

POLITECNICO DI MILANO
DIPARTIMENTO D'ECCELLENZA SULLE FRAGILITÀ TERRITORIALI

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI MILANO

Fig. 1. La locandina del seminario "Il progetto della demolizione nei territori dell'abusivismo. Ricostruire alleanze, valori, paesaggi", organizzato nel quadro del progetto DASTU - Dipartimento d'Ecceellenza sulle fragilità territoriali, Politecnico di Milano, 8 febbraio 2019.

2020 in Italia meno di 1/3 delle ordinanze di demolizione sono state effettivamente eseguite (meno di 1/5 nelle regioni meridionali), quasi sempre su richiesta della Procura della Repubblica e in presenza di verdetti definitivi pronunciati dalla Corte di Cassazione (Legambiente 2021). A ciò si aggiunga il dato relativo alla mole di domande di condono edilizio che giacciono negli uffici tecnici comunali in attesa di essere esaminate, molte delle quali risalenti al primo condono del 1985. Il “Secondo rapporto sul condono edilizio in Italia” redatto dal Centro studi Sogeea (2019) riferisce infatti di 4.263.897 istanze invase su un totale di 15.007.199 presentate ai sensi delle tre leggi sul condono (n. 47/1985, n. 724/1994, n. 269/2003). Questo dato non deve essere considerato (solo) come la manifestazione della difficoltà di molte strutture tecniche comunali, soprattutto nei medi e piccoli centri, a gestire un lavoro istruttorio smisurato rispetto al proprio organico; difficoltà che giustificherebbe un avanzamento lento nell’esame delle pratiche, con le regioni meridionali che procedono quanto più lentamente, a causa dell’elevato numero di pratiche in sospeso e delle limitate risorse attivabili. La generalizzata mancata evasione delle pratiche di condono deve essere (soprattutto) considerata come una implicita strategia per garantire – almeno temporaneamente – un condono *de facto* a tutte le domande presentate, in particolare a quelle riferite ad interi edifici non autorizzati che non possono essere regolarizzati per contrasti con i sistemi delle tutele, i rischi, le norme urbanistiche.

Una strategia a cui contribuiscono tutti i livelli di governo – dallo stato centrale che sostanzialmente ignora il problema, ai comuni che si nascondono dietro i problemi di organico, a tutti gli enti preposti a rilasciare pareri quali Regioni e tribunali amministrativi regionali – e che riguarda, in fondo, un solo centrale aspetto: la gestione del consenso politico dei proprietari di un patrimonio edilizio che costituisce una parte molto rilevante delle urbanizzazioni meridionali contemporanee e che ‘fa problema’ sotto l’aspetto urbanistico, paesaggistico e della sicurezza pubblica, ma che allo stesso tempo non si riesce (o meglio non si è riusciti per quasi quattro decenni) a trattare in modo incisivo attraverso il meccanismo della demolizione previsto dalla L 47/85.

Questioni emergenti: premesse per un cambio di paradigma?

Questo stallo nelle azioni di demolizione e riqualificazione del territorio è, tuttavia, solo una parte della storia. Gli insediamenti non autorizzati nell’Italia meridionale – in particolare le abitazioni stagionali costruite lungo le coste – fanno emergere una serie di interessanti dinamiche di cambiamento. Se queste dinamiche emergenti – ancora poco presenti nel discorso pubblico generalista e in quello politico – diventassero tendenze consolidate, queste potrebbero cambiare il quadro e permetterci di immaginare prospettive per azioni di demolizione e recupero territoriale profondamente diverse dal recente passato. Possiamo riassumere queste dinamiche di cambiamento in quattro questioni principali.

In primo luogo, il nesso tra degrado del paesaggio e precoce perdita di valore del patrimonio edilizio abusivo. La compromissione delle qualità paesaggistiche di un territorio dovuta a urbanizzazioni disordinate e la bassa qualità media degli edifici sono all’origine di diffusi fenomeni di declino lungo le coste meridionali. Ciò si traduce in processi di *filtering down* che a volte raggiungono situazioni estreme, con fenomeni di ghettizzazione etnica che si radicano nel patrimonio abitativo di qualità più bassa (Zanfi 2008; Miano 2016; Porcaro 2021). In alcuni casi, il valore commerciale incorporato negli edifici in declino può essere così basso da risultare paragonabile alle spese virtualmente necessarie per completare le procedure di condono degli edifici da parte dei proprietari: questo evidentemente rende poco plausibile la ‘chiusura’ del condono secondo l’iter inizialmente previsto e chiede agli urbanisti e agli amministratori di sviluppare procedure diverse per affrontare il trattamento di questo specifico patrimonio edilizio.

In secondo luogo, le generazioni giovani e più istruite stanno mostrando una crescente consapevolezza relativa ai temi della qualità ambientale e urbana (Istat 2022). Questi soggetti, che stanno progressivamente ereditando gli edifici in questione dalle generazioni precedenti che li hanno costruiti, esprimono spesso sentimenti di delusione e preoccupazione per un patrimonio edilizio che, allo stato attuale, non è né confortevole né attraente – soprattutto negli insediamenti costieri meridionali, dove il modello turistico incorporato nello sviluppo dell’urbanizzazione illegale è oggi in crisi, anche a causa della ripresa di altre offerte a basso costo nell’area mediterranea (World Tourism Organization 2021). Questo fenomeno crea potenzialmente un fronte di nuovi interlocutori della politica, che potrebbero essere più sensibili al tema del bene pubblico e più favorevoli ad azioni di riqualificazione urbana e territoriale più complessive, al di là della mera difesa della loro proprietà.

Una terza questione riguarda i rischi ambientali e il loro impatto sull’opinione pubblica. Negli ultimi venticinque anni l’Italia meridionale è stata segnata da una serie di tragedie legate ad eventi ambientali – frane, alluvioni, terremoti, da Sarno nel 1998, a Giampiglieri nel 2009, a Casteldaccia nel 2018, a Ischia nel 2017 e nel 2022, solo per citare gli esempi più noti – in cui la presenza di edilizia non autorizzata in territori a rischio è stata corresponsabile



Fig. 2. Edilizia abusiva all’interno e in prossimità alle aree umide retrodunali della marina di Spiaggiabella, nel Comune di Lecce (foto di Chiara Magnini, 2020).

di ingenti danni fisici e perdita di diverse vite umane (Struttura di Missione Casa Italia 2017). Eventi come questi stanno rendendo la popolazione più consapevole dell'esposizione ai pericoli naturali che colpiscono con sempre maggior frequenza le abitazioni non autorizzate: ancora una volta, si crea un nuovo fronte di dialogo con i proprietari di case, dove la difesa individualistica della proprietà può essere ridiscussa se quest'ultima non garantisce la difesa della propria sicurezza.

Infine, una quarta questione riguarda la diffusione di forme di impegno civico e di movimenti auto-organizzati per la salvaguardia dei beni comuni. Un numero crescente di gruppi di residenti e associazioni locali si prende cura di luoghi come arenili, aree naturalistiche e spazi pubblici che sono stati erosi da uno sviluppo edilizio non pianificato e li gestiscono in un'ottica di uso sociale (Fucile e Di Figlia 2017; Pappalardo, Gravagno e Saija 2020). Anche in questo caso c'è una dinamica *bottom-up* che segnala una crescente attenzione verso la costruzione di una dimensione collettive in quegli insediamenti dove gli spazi pubblici non sono mai esistiti. Questo è un prerequisito utile a capire come innescare nuove forme di mobilitazione della popolazione locale, oltre la 'mobilitazione individualistica' che è stata all'origine degli insediamenti abusivi.

Oltre la mera demolizione: due principali prospettive di lavoro, verso nuovi patti sociali e nuovi percorsi di riqualificazione per le città e i territori

Sebbene embrionali e frammentate, queste dinamiche possono essere assunte come presupposti per superare la situazione di stallo nella demolizione e nel recupero complessivo degli insediamenti abusivi. In termini generali, si tratta di immaginare nuove forme pattizie tra amministratori e i (nuovi) proprietari di edifici non condonabili. Patti che avranno ancora la dimensione originaria della 'mobilitazione individualistica', ma che a differenza dei patti impliciti che sono alla base della diffusione della costruzione non autorizzata nel Mezzogiorno dovranno essere concepiti come accordi espliciti, in cui le questioni dei diritti di proprietà privata e del guadagno collettivo dovranno essere riconsiderate in modo trasparente (Coppola e Saija 2017).

In questa prospettiva, la demolizione di edifici non autorizzati deve essere assunta non più soltanto come strumento volto a ristabilire condizioni di legalità sul territorio, né

come atto di mero ripristino di un ambiente preesistente. Deve essere intesa soprattutto come uno strumento per stabilire nuove alleanze tra amministratori e cittadini, e riorganizzare l'ambiente costruito nel suo complesso, dando evidenza al guadagno collettivo generato da tali operazioni. Seguendo tale approccio, i prossimi paragrafi cercano di delineare le due dimensioni fondamentali che riteniamo debbano costituire la struttura di queste nuove alleanze.

La prima è una dimensione di *policy* e deriva dall'assunzione radicale di ciò che abbiamo chiamato "concorso di colpa" (Curci, Formato e Zanfi 2017: 7): vale a dire, il riconoscimento della responsabilità condivisa pubblica e privata che sta all'origine dell'intricata situazione attuale dei territori dell'abusivismo. Una corresponsabilità che, come sappiamo, affonda le sue radici nei comportamenti omissivi da parte delle istituzioni e nelle convenienze private diffuse – detto altrimenti, l'elusione sistematica dei costi fondamentali che ogni società deve sostenere per garantire la produzione e la gestione dei propri beni pubblici – che il fenomeno dell'abusivismo edilizio ha consentito di aggregare in un 'blocco' politico dagli anni '60 (Pizzorno 1974; Secchi 1984; Crainz 2003). Riconoscere in modo pubblico e trasparente la co-responsabilità delle istituzioni all'origine di questi processi degenerativi è la premessa necessaria per sostenere che, al di là della rigidità teorica della legge condono e adottando un approccio radicale ma pragmatico, è possibile immaginare forme di incentivazione e facilitazione che cerchino

di trovare nuovi margini di manovra e nuove convenienze all'interno delle condizioni emergenti delineate nel paragrafo precedente. Queste forme di incentivazione dovrebbero rivolgersi in particolare ai nuovi proprietari degli immobili in questione e cercare di ottenere una redistribuzione dei vantaggi tra di essi e la cittadinanza nel suo complesso.

In questa prospettiva si dovrebbero definire nuove procedure snelle, volte a velocizzare e facilitare l'autodemolizione di edifici non condonabili. In particolare, a seguito della demolizione volontaria del proprio edificio, i proprietari potrebbero optare per una permuta dei lotti liberati con altri lotti edificabili, di dimensioni simili, collocati all'interno di piani di iniziativa pubblica e dotati di infrastrutture di base. Un tale meccanismo consentirebbe, nel lungo periodo, almeno tre vantaggi. In primo luogo, le demolizioni volontarie estinguerebbero le domande di condono ancora pendenti connesse agli edifici in questione, alleggerendo gradualmente l'onere amministrativo in capo agli uffici tecnici; in secondo luogo, la delocalizzazione dei volumi edificati potrebbe consentire di consolidare i tessuti esistenti in alcuni settori appropriati, più sicuri e più razionali sotto l'aspetto infrastrutturale, migliorando così la sicurezza e il funzionamento di insediamenti oggi a rischio e inefficienti; in terzo e ultimo luogo, i lotti liberi derivanti dalla demolizione edilizia – acquisiti mediante permuta dalle amministrazioni – potrebbero progressivamente costituire una riserva di suoli pubblici ove sviluppare politiche mirate:



Fig. 3. La maglia stradale e il tessuto edificato della marina di Torre Chianca, nel Comune di Lecce (foto di Davide Simoni, 2022).

pensando alle coste, azioni quali il ripristino ambientale del sistema dunale compromesso dall'edificazione, la costruzione di nuovo demanio costiero in risposta ai fenomeni di erosione, la costruzione di infrastrutture per la mobilità sostenibile, dotazioni e servizi per la fruizione sostenibile degli arenili (anche in concessione su aree comunali).

La seconda dimensione, invece, riguarda aspetti di progetto urbanistico ed è volta a massimizzare ed esplicitare il guadagno collettivo derivante dai processi di demolizione: detto altrimenti, riguarda il come si può ottenere il consenso necessario dimostrando, attraverso il progetto, che la demolizione di un edificio privato può essere la preconditione per ottenere un più ampio guadagno collettivo. Ciò implica la messa punto di un progetto territoriale complessivo, che vada oltre la mera demolizione degli edifici non condonabili, e che comprenda l'intero insediamento entro un disegno integrato di edifici privati, dotazioni pubbliche e infrastrutture (in questo senso, a seconda delle scelte progettuali, potrebbe investire anche edifici già condonati ed edifici regolarmente assentiti).

Questo approccio – l'intendere la demolizione come parte integrante di un più ampio progetto territoriale e paesaggistico – può comportare due vantaggi. Da un lato, in termini generali, la realizzazione di nuove dotazioni e infrastrutture pubbliche potrebbe incoraggiare nuovi soggetti a investire negli insediamenti in questione, temperando con interventi di riqualificazione puntuali

le dinamiche di declino e perdita di valore. D'altra parte, come abbiamo già detto, vi è una questione legata al consenso. Gli investimenti pubblici realizzati nello spazio liberato dalle demolizioni assegnerebbero nuovo valore agli edifici privati legali e coinvolgerebbero selettivamente i proprietari di case, indebolendo così il fronte di opposizione locale che solitamente si solleva contro le campagne di demolizione. Quest'ultimo aspetto contribuirebbe ad innescare e alimentare il meccanismo di ricomposizione fondiaria con permuta di lotti a cui si è accennato sopra.

Sul campo: una visione per la riorganizzazione insediativa delle Marine di Lecce

Il territorio del Comune di Lecce si affaccia sul basso mare Adriatico per oltre 20 km di costa. Questa ampia fascia litoranea, un tempo area di boschi e paludi, possiede un notevole capitale naturalistico e ambientale costituito da ampi arenili, cordoni dunali, boschi e zone umide (con un Parco naturale regionale, una Riserva naturalistica biogenetica e quasi 17 kmq di aree protette tra Zone di protezione speciale e Siti di importanza comunitaria). Questo capitale è stato parzialmente eroso a partire dagli anni '70 da un esteso insediamento costiero di case stagionali (Figg. 2 e 3) su cui oggi insistono circa 2.000 stanze di condono, di cui 1.000 ricadenti nella fascia dei 300 metri dalla costa tutelati dal Piano paesaggistico territoriale regionale (Pptr).

Nonostante a livello locale questi insedia-

menti nel loro insieme vengano identificati in modo aggregato col termine 'marine', sono in realtà tra loro molto diversi in termini di morfologia urbana e presenza di residenti permanenti, diversa esposizione ai rischi che interessano l'area (fenomeni di erosione, allagamento, dissesto), declino edilizio, conflitto con i vincoli paesaggistici e legittimità dei fabbricati esistenti (Curci *et al.* 2020; Gangemi *et al.* 2020; Curci *et al.* 2022). Il riconoscimento di queste differenze (Fig. 4) è la prima 'mossa' a supporto di una visione per la riorganizzazione degli insediamenti costieri che sta prendendo forma nell'ambito dei lavori per la redazione del nuovo Piano urbanistico generale comunale (Pug) e che si declina in due principali azioni.

In primo luogo, si prevede la tutela (ma anche il ripristino e il rafforzamento, laddove necessario) degli ambiti di maggior pregio naturalistico e paesaggistico, unitamente ai beni culturali, architettonici e archeologici, qui intesi come i principali elementi di struttura dello spazio costiero, e il loro attrezzamento leggero per una fruizione pubblica sostenibile. In questa prospettiva si definisce un disegno strutturale di riferimento per le diverse progettualità in corso – finanziate da programmi quali il Contratto istituzionale di sviluppo Brindisi-Lecce-Costa Adriatica e il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza –, portando a coerenza le indicazioni del Piano comunale delle coste (approvato in via definitiva nel 2022), i regolamenti delle diverse aree protette e gli accordi con le altre autorità pubbliche civili e militari che hanno competenza su questo territorio. Entro questo disegno vengono identificati pochi e importanti interventi prioritari a regia pubblica tesi a liberare dall'edificazione, riqualificare e rendere sicuri e fruibili gli ambiti di maggiore valore paesaggistico, ecologico e storico-culturale, di cui si prevede l'acquisizione al patrimonio comunale. Una sorta di nuovo demanio costiero che dovrebbe consentire di attraversare con un sentiero accessibile a tutti i cittadini la fascia costiera nella sua intera estensione, e di attrezzarla con nuove dotazioni, a supporto di una fruizione più destagionalizzata e diversificata della costa.

In secondo luogo, attraverso la definizione e la perimetrazione di cinque diversi 'contesti' costieri, si stabiliscono obiettivi dedicati per le diverse situazioni insediative e si differenziano gli interventi edilizi ammissibili per ciascuna di essi: si va dalla tutela degli ambiti di maggior valenza paesistico-ambientale, al

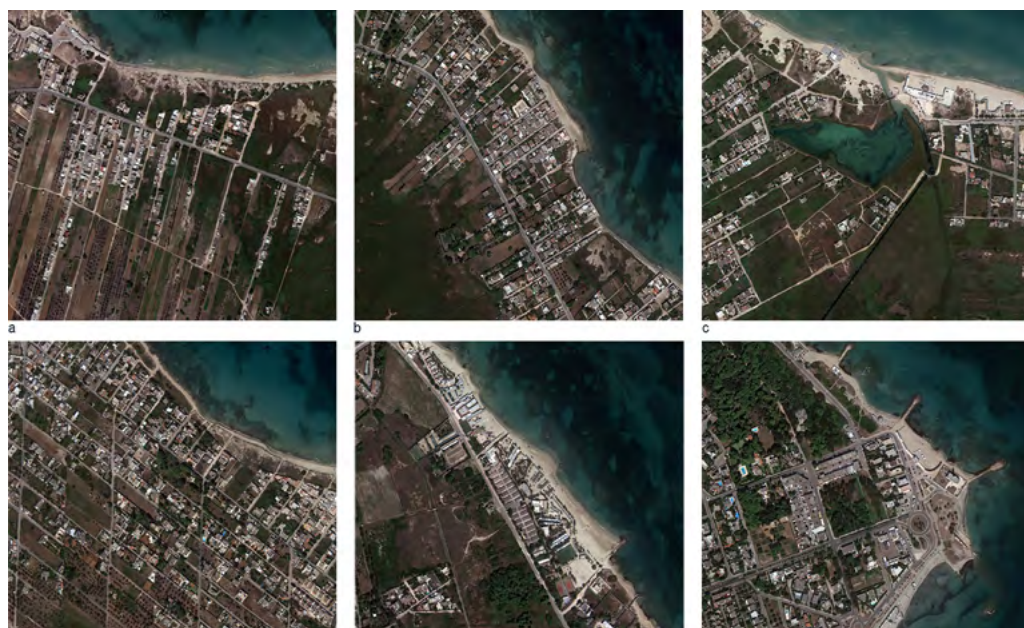


Fig. 4. Selezione di tessuti urbanizzati presenti lungo la costa del Comune di Lecce: a. insediamento in località Torre Rinalda; b. insediamento lineare tra l'arenile e l'area umida in località Spiaggiabella; c. case nei pressi del bacino Idume; d. insediamento regolare a maglie in località Torre Chianca; e. Stabilimento balneare in località Marina di Frigole; f. Marina di San Cataldo (fonte: Google Earth).

diradamento e l'alleggerimento degli insediamenti non pianificati più esposti a rischio o in conflitto col sistema delle tutele, alla qualificazione e l'attrezzamento con nuove dotazioni e servizi degli insediamenti consolidati, meglio ubicati e più sicuri, al miglioramento dell'inserimento nel paesaggio costiero delle enclave turistico-ricettive (Fig. 5). Su quest'ultimo punto, che è quello più rilevante in questa sede, la visione proposta prevede di mettere a punto una gamma di opzioni urbanistiche alternative per gli edifici non condonabili – o la cui demolizione si renda necessaria per realizzare il sistema di percorsi e spazi pubblici proposto – che consenta ai proprietari di essere indennizzati in proporzione alla tipologia dell'immobile e al suo grado di legittimità.

Entro tale prospettiva è in corso di definizione un meccanismo giuridico-urbanistico che consentirebbe ai proprietari degli edifici non condonabili o incompatibili col disegno delle infrastrutture pubbliche previste, previa auto-demolizione, di 'chiudere' la pratica di condono in itinere e permutare il terreno liberato dall'edificio abusivo con un indennizzo economico o con un terreno edificabile di dimensioni analoghe e localizzato in un contesto urbanizzato sicuro, attrezzato e non in conflitto con il sistema delle tutele.

Dal punto di vista del proprietario, a seconda delle aspettative e degli interessi dei diversi soggetti, un tale meccanismo aiuterebbe da un lato a costruire una soluzione residenziale legale in un insediamento costiero attrezzato, o dall'altro lato 'liberarsi' di un bene che non utilizza più e su cui non si intende investire. Dal punto di vista del soggetto pubblico consentirebbe invece di reperire – minimizzando il ricorso all'esproprio – i suoli necessari a costruire nuove dotazioni e infrastrutture, strategiche per rilanciare la fascia costiera e per realizzare una fascia di sicurezza demaniale in risposta alle previsioni di innalzamento del livello medio delle acque nel basso mare Adriatico (Mannarini *et al.* 2023).

Come conclusione provvisoria, si possono richiamare almeno due questioni di carattere generale. Da un lato, l'efficacia di una strategia di riforma degli insediamenti abusivi nel Mezzogiorno è a nostro avviso, senza alternative, connessa alla capacità istituzionale di concepire e gestire un processo di demolizione diffuso che consenta di recuperare i suoli necessari a realizzare una nuova 'infrastruttura' pubblica, a dimostrazione dei vantaggi collettivi generati. Il principale

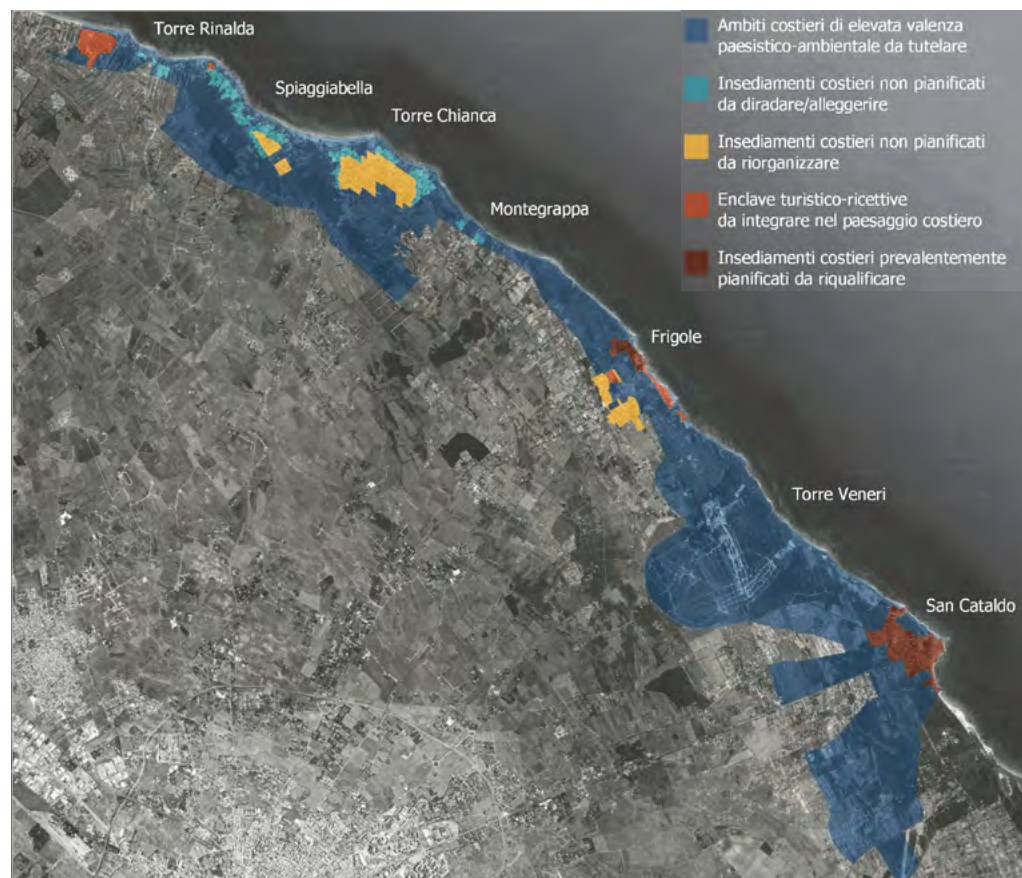


Fig. 5. I Contesti costieri previsti dal Pug in corso di elaborazione (giugno 2022): a. Ambiti costieri di elevata valenza paesistico-ambientale da tutelare; b. Insediamenti costieri non pianificati da alleggerire; c. Insediamenti costieri non pianificati da riorganizzare; d. Enclave turistico-ricettive da integrare nel paesaggio costiero; e. Insediamenti costieri prevalentemente pianificati da riqualificare (elaborazione a cura del gruppo di lavoro del DASTU impegnato nell'attività di supporto alla redazione del nuovo Pug del Comune di Lecce).

ostacolo da superare, come abbiamo visto, non è di natura tecnica o giuridica, ma è sociopolitico: in questo senso, il modo in cui concepiamo, comunichiamo e mettiamo in pratica lo strumento della demolizione può davvero fare la differenza. D'altra parte, è fondamentale comprendere e interpretare le dinamiche evolutive che stanno cambiando i valori degli insediamenti abusivi e la mentalità dei loro proprietari. L'identificare le convenienze diffuse che possono derivare da questo quadro in evoluzione, l'evidenziare i guadagni collettivi che potrebbero derivare dal processo di demolizione, così come il far comprendere che un'alternativa è sempre possibile e che anche un territorio deturpato può rigenerarsi, rappresentano aspetti essenziali per il successo di tale strategia. ■

Riconoscimenti

I due autori appartengono ad un gruppo di docenti e ricercatori del Dipartimento di Architettura e Studi urbani del Politecnico di Milano che dal 2018, nel quadro di una convenzione stipulata col Comune di Lecce, ha condotto ricerche e laboratori didattici dedicati alla fascia costiera leccese e che in particolare, da febbraio 2022, è incaricato dell'affiancamento scientifico

dell'amministrazione e dell'Ufficio di piano nella redazione del nuovo Piano urbanistico generale.

Riferimenti

Centro studi Sogeea (2019), *Secondo rapporto sul condono edilizio*, Centro studi Sogeea, Roma.

Cillo E. (2019), "L'esecuzione delle demolizioni come tutela e ripristino della legalità e del territorio", paper inedito presentato nel seminario *Il progetto della demolizione nei territori dell'abusivismo. Ricostruire alleanze, valori, paesaggi*, Politecnico di Milano, Dipartimento di architettura e studi urbani, 8 febbraio 2019.

Coppola A., Saija L. (2017), *Costruire il collettivo e l'urbanità attraverso nuove forme pattizie*, in F. Curci, E. Formato, F. Zanfi (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli, Roma, p. 301-312.

Crainz G. (2003), *Il paese mancato: dal miracolo economico agli anni Ottanta*, Donzelli, Roma.

Curci F., Formato E., Zanfi F. (a cura di) (2017), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli, Roma.

Curci F., Formato E., Zanfi F. (2023), "Territori dell'abusivismo nel mezzogiorno contemporaneo. Esperienze sul campo di una rete di ricerca orientata al progetto", in M. Annese, L. Chiapperino, N. Martinelli (a cura di), *Territori interni. Dilatazioni e interferenze nel periurbano*, LetteraVentidue, Siracusa, p. 22-33.

Curci F., Kercuku A., Zanfi F., Novak C. (2022), "Permanent and seasonal human presence in Lecce's coastal settlements. An analysis through the use of mobile phone tracking data", *TeMA*, no. 2, p. 57-71.

Curci F., Novak C., Agresta M., Simoni D. (2020), "Temi per il progetto urbanistico nei territori dell'abusivismo (II). Arretrare per riconquistare e tutelare i beni pubblici e ridare valore al patrimonio costiero", *Atti della XXII Conferenza annuale SIU, L'Urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030*, Matera-Bari, 5-7 giugno 2019.

Fucile R., Di Figlia L. (2017), "L'associazionismo come risorsa e azione per la trasformazione del territorio", in F. Curci, E. Formato, F. Zanfi (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli, Roma, p. 149-159.

Gangemi S., Kercuku A., Romanò P., Zanfi F. (2020), "Il progetto nei territori dell'abusivismo (III). Diradare l'edificato per riconnettere ambiti di naturalità e spazi pubblici: il caso delle 'marine' di Lecce", *Atti della XXII Conferenza annuale della SIU, L'Urbanistica italiana di fronte all'Agenda 2030*, Matera-Bari, 5-7 giugno 2019

Istat (2022), *Bes 2022. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, Istituto Nazionale di Statistica, Roma.

Legambiente (2021), *Abbatti l'abuso. I numeri delle demolizioni (mancate) nei comuni italiani*, rapporto a cura dell'Osservatorio nazionale Ambiente e Legalità di Legambiente, giugno 2021.

Mannarini G., Salinas M. L., Verri G., Santos da Costa V., Barzaghi R. (2023), *Futura linea di costa leccese*, presentazione, piattaforma Zenodo, 26 giugno. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8009674>

Miano M. (2017), "La marginalità socio-spaziale di gruppi di popolazioni migranti", *Atti della XIX Conferenza annuale della SIU, Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Catania, 16-18 giugno 2016.

Pappalardo G., Gravagno F., Saija L. (2020), "Tre anni di Patto di Fiume Simeto. Autogoverno o nuova governance locale?", in M.R. Gisotti, M. Rossi (a cura di), *Territori e comunità. Le sfide dell'autogoverno comunitario. Atti del convegno La democrazia dei luoghi. Azioni e forme di autogoverno comunitario*, Convegno Nazionale Società dei Territorialisti e delle Territorialiste, 15-17 novembre 2018, Castel del Monte (Bt), SdT Edizioni.

Pizzorno A. (1974), "I ceti medi nel meccanismo del consenso", in F. L. Cavazza, S. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano, p. 315-338.

Porcaro S. (2019), *L'estate è finita. Racconto corale del litorale Domizio*, Monitor, Napoli.

Secchi B. (1984), *Il racconto urbanistico: la politica della casa e del territorio in Italia*, Einaudi, Torino.

Struttura di Missione Casa Italia (2017), *Rapporto sulla Promozione della sicurezza dai Rischi naturali del Patrimonio abitativo*, Presidenza del Consiglio dei ministri, giugno 2017.

World Tourism Organization (2021), *International Tourism Highlights, 2020 Edition*, UNWTO, Madrid.

Zanfi F. (2008), *Città latenti. Un progetto per l'Italia abusiva*, Bruno Mondadori, Milano.

Il difforme della metropoli napoletana nella pianificazione territoriale

Francesco Domenico Moccia

Nella pianificazione territoriale metropolitana napoletana l'abusivismo edilizio assume un peso rilevante, specialmente quando si decide di seguire l'obiettivo della rigenerazione urbana. Questo comporta l'esigenza di accumulare maggiore conoscenza di queste zone e di esplorare la possibilità di alternative alla ricognizione e repressione richiamando la politica di emersione dell'economia sommersa.

L'abusivismo come parte dell'economia sommersa

L'abuso è un mezzo per soddisfare la domanda di abitazione ed evidenzia l'assenza di una efficace politica della casa in grado di assolvere integralmente alla domanda indipendentemente dallo stato sociale da cui si esprime (Cremaschi 1990). Per assolvere a questa domanda è necessario tanto la capacità di previsione e la predisposizione del progetto di suolo corrispondente quanto la predisposizione delle risorse finanziarie e organizzative in grado di produrre ed assegnare alloggi a sufficienza.

Al di fuori delle politiche pubbliche si muovono le dinamiche di mercato e i processi informali per la produzione di abitazioni corrispondono ad operazioni economiche tanto complesse che presuppongono tutto un settore informale che coinvolge distribuzione di materiali, lavoro e professioni. Non è una scoperta l'esistenza in Italia di una enorme economia sommersa di cui un indicatore evidente è l'enorme evasione fiscale. Essendo un elettorato numeroso, ha generato i condoni edilizi in più riprese premiano quei partiti politici che se ne facevano promotori.

Come l'abusivismo edilizio è la violazione di norme urbanistiche, l'economia sommersa è violazione di un'altra gran quantità di norme che vanno da quelle che riguardano la tassazione a quelle sul lavoro dipendente. Anche in questo caso ci sono motivi che spingono a comportamenti illegali con le loro dannose conseguenze sociali e riguardano scorciatoie per raggiungere il risultato desiderato.

La valutazione di questi costi e benefici dipende dalla posizione dell'attore che sceglie di intraprendere azioni legali o meno.

Nei confronti dell'abuso edilizio la risposta dello stato è stata univoca, pronunciandosi in un atto di perdono con penitenza da pagare e promessa di non ricadere nell'errore. In questo modo, veniva recuperato perlomeno una parte del gettito fiscale perduto e legalizzate azioni e manufatti. Invece per l'economia sommersa, si è avuta una duplicità di risposte perché oltre all'approccio tradizionale legal-burocratico, per il quale "L'unico modo per sradicare la piaga del lavoro nero è aumentare i controlli e inasprire le sanzioni" se ne è affiancato uno più articolato della semplice coppia controllo/repressione. Quest'ultimo vede l'emersione come una componente della politica di sviluppo (Meldolesi 2000, 2004).

Luca Meldolesi, che assume presso la Presidenza del Consiglio dei ministri la direzione di una *task force* che guida un processo complesso avvalendosi anche di agenzie regionali apposite, illustra come si deve allargare l'orizzonte della politica ad una complessità di azioni.

"Possiamo pertanto individuare azioni dirette, specificamente orientate all'emersione: agevolazioni fiscali e contributive, servizi reali, finanziari e assicurativi per le imprese che emergono, bonus occupazionali. Vi sono però anche azioni indirette a favore dell'emersione che agiscono sul livello di immersione delle imprese o attraverso azioni di contesto: miglioramento delle infrastrutture localizzative (programmi d'area),

creazione di consorzi tra imprese locali, incentivi all'internazionalizzazione, sostegno ai processi di certificazione di qualità e/o di innovazione tecnologica, creazione di strutture esplicitamente dedicate alla consulenza per le imprese (soprattutto nei confronti di imprese di piccole dimensioni), percorsi di formazione continua sia degli imprenditori che dei dipendenti, creazione di agenzie di sviluppo e promozione del territorio, de-stagionalizzazione per le imprese operanti nel settore turistico, azioni finalizzate all'incontro tra domanda e offerta di lavoro, azioni di supporto da parte delle strutture della Pubblica amministrazione (sportelli informativi, riduzione di tempi di risposta e chiarezza nel loro contenuto a favore degli imprenditori)" (Pacifico 2004).

Segue un metodo non settorializzato, che mette al centro gli attori direttamente coinvolti e li coinvolge in processi incrementali con una pubblica amministrazione non sanzionatrice ma accompagnatrice e facilitatrice del percorso. Coniuga la conoscenza e l'azione locale con provvedimenti nazionali incrociando processi dal basso con processi *top down*. Riconosciamo in questa politica l'approccio delle politiche *place-based* (come quella per le aree interne) idonee a trattare problemi di esclusione e aree marginali.

Per quanto riguarda l'abusivismo edilizio non si è presentato questo dualismo di politiche ma si è rimasti al modello tradizionale legal-burocratico per poi archiviare la questione come ormai superata. Sebbene anche studi recenti abbiano dimostrato l'estensione e attualità del problema (Curci, Formato e Zanfi 2017), i tentativi di reinserirlo in agenda vengono sistematicamente frustrati con l'eccezione di situazioni di emergenza come quella della ricostruzione dal terremoto di Ischia. In una interpretazione dell'abusivismo come fenomeno inglobato all'interno dell'economia sommersa, appare evidente la semplificazione che si realizza colpendo esclusivamente l'utilizzatore finale dell'illecito, ovvero il proprietario della costruzione. È certamente il responsabile più facile da individuare e giudicare ma rappresenta solamente la punta emergente di un iceberg senza il quale quell'opera non si sarebbe potuta attuare. A questo fine certamente hanno dovuto collaborare delle imprese in nero, con lavoratori privi di contributi previdenziali e contratti di lavoro regolari, hanno utilizzato materiali da

costruzioni acquistati senza fatturazione e bolle di accompagnamento con evasione fiscale. All'attività costruttrice vera e propria sono stati necessari servizi tecnici collaterali per la lottizzazione, la progettazione (perlomeno delle strutture), e poi per l'assistenza legale (ci sono studi legali specializzati). Tutto questo senza accennare alle complicità dei funzionari pubblici che sarebbero stati preposti alla vigilanza ed al governo del territorio. Tutta questa economia parallela resta immune da sanzioni, non è minimamente intaccata da inchieste mirate e resta pronta a continuare la sua azione, semmai in altri campi del sommerso, in questa fase in cui la domanda abitativa si è raffreddata. Elemento particolarmente delicato in questo discorso è quanto siano coinvolte le organizzazioni criminali. Teoricamente la camorra, in Campania, come altre organizzazioni criminali in altre regioni, sono pronte a svolgere quei servizi dove lo stato è assente o in ritardo ed il processo abusivo è quanto di meglio possa beneficiare del 'sistema' della camorra (De Leo 2015), anche della sua branca più tradizionale, avvalendosi dello storico dominio delle campagne. Proprio per questo si dovrebbe rafforzare l'interesse a procedere con un metodo di emersione per sottrarre un'ampia popolazione al sistema della camorra resosi disponibile ed efficiente per soddisfare un suo bisogno abitativo e ricondurla nell'ordine democratico. Una leva per operare questa transizione l'offre il movimento degli abitanti delle zone abusive che si rivolge ai comuni riconoscendo l'ente locale come interlocutore indispensabile non solo per la legalizzazione ma per qualificare i loro ambienti marginali in spazi urbani. Sono tendenze alla dimensione collettiva che superano quella 'mobilitazione individuale' (Pizzorno 1974; Secchi 1996) che lo stato aveva tollerato per l'incapacità a farsi carico di una adeguata politica della casa, lasciando anche mano libera all'informale in tutte le sue espressioni e che Zanfi (2014) registra in vari casi studio attraverso l'Italia come germi di rigenerazione. In questa prospettiva si possono incominciare a formulare delle traiettorie di recupero integrato che assumono il rilievo del risanamento di grandi aree che, come si vedrà nel caso napoletano hanno un'incidenza enorme sull'abitabilità complessiva e dove resta ancora indispensabile il ruolo dell'urbanistica nel promuovere la città pubblica.

Il caso dell'area metropolitana di Napoli

Ai fini di una ricerca che intende stimare il disordine urbanistico, non ha particolare importanza un fattore che ha enorme rilevanza giuridica: quello del condono. Sia un fabbricato che ha ottenuto il condono o che non lo ha ottenuto, entrambi possono essere realizzati in difformità rispetto alle disposizioni urbanistiche. Secondo questa osservazione, si può trattare in maniera più semplice l'intrico che nella maggior parte delle aree si trova tra fabbricati condonati, proprietari che hanno richiesto il condono ma hanno una pratica ancora in elaborazione e non sono in possesso del permesso di costruire in sanatoria fino a quelli che non l'hanno richiesto al suo tempo o hanno costruito dopo i termini ultimi utili per godere dei privilegi.

In questo articolo ci si soffermerà sugli interventi difformi, definendo con questo termine gli interventi in contrasto con le disposizioni urbanistiche. Ci si avvale dei risultati di due ricerche condotte nel 2015 nel 2017 con l'allora Provincia di Napoli, presso la quale era stato realizzato il mosaico dei Prg dei comuni e si poteva mettere a confronto la carta tecnica regionale con le zonizzazioni vigenti. Questa ricognizione ha consentito di realizzare per la prima volta delle misurazioni che danno conto della dimensione del fenomeno.

La Lr 16/2004 istituisce il Puc e recepisce

URBANIZZATO	SUPERFICI (KMQ)
Tot. Urbanizzato	262,54
Edificato conforme	175,42
Edificato difforme	87,12
Urbanizzato previsto e non attuato	33,9

ZONA	SUP. EDIF. DIFFORME (MQ)
Zona F	6.709.851
Zona D	2.934.927
Zona E	29.479.192
Zona Turistica	274.834
Nuclei non previsti	47.721.196
Totale	87.120.000

Tabb. 1-2. Dall'alto: articolazione dell'urbanizzato nel territorio della città metropolitana di Napoli; edilizia difforme nelle zone di piano (elaborazioni della ricerca "Urbanistica spontanea").

nei commi 3-7 dell'art. 23 l'art. 29 della L 47/1985 che richiede la perimetrazione delle zone abusive. Quest'obbligo non viene correntemente espletato in Campania e quelle stesse zone sono ricondotte a Zone B nei Puc. L'incidenza di questa anomalia è estremamente marginale in questa ricerca che si basa su un mosaico di piani effettuato nel 2014 quando i nuovi Puc erano solo 4. Nel 217 i Puc erano 7 rispetto ai 92 comuni dell'allora Provincia. Quel periodo è anche quello in cui l'abusivismo aveva già raggiunto l'apice della sua estensione.

L'edificazione difforme nelle zone territoriali omogenee

La superficie urbanizzata della Città metropolitana di Napoli è di kmq 262, 54 di cui kmq 175 sono state utilizzate secondo le norme urbanistiche vigenti e kmq 87,12 sono stati edificati in violazione della zonizzazione dei piani urbanistici (Prg e Pdf). I reciproci rapporti corrispondono a circa 2/3 e 1/3 e bisogna tener conto che nella prima frazione sono inclusi i centri storici e

le loro prime espansioni. Pur non essendo stato compiuto un calcolo di quanto realizzato nel dopoguerra, è facile dedurre che il rispetto dei piani sia stato molto modesto. A controprova di questa affermazione ci sono i kmq 33,9 di zone di espansione pianificate e non attuate.

L'edilizia difforme si è sviluppata in maniera preponderante in zona agricola per un totale di kmq 77,20 sul totale di kmq 87,12. La gran parte di queste edificazioni, pari a kmq 47,72 ha costituito dei veri e propri nuclei in zona agricola. Sovrapponendo la mappa di queste aree con quello della densità della popolazione per sezioni censuarie del Censimento della popolazione del 2011 si nota come corrispondano alla densità più basse, provocando un consumo di suolo superiore a quello delle zone pianificate. Il fenomeno è abbastanza comprensibile perché il tipo edilizio prevalente è unifamiliare e, anche nelle condizioni di maggiore adensamento restano lotti vuoti.

Questa consistente difformità ha anche inciso sulla disponibilità di suoli per la

realizzazione di dotazioni urbanistiche per una superficie di kmq 6,71. Tra le due opzioni: a) che siano state la causa che ha impedito la realizzazione degli standard; b) siano effetto dell'inerzia pubblica e della carenza d'investimenti per la realizzazione di attrezzature, si è portati a propendere piuttosto per la seconda ipotesi. In ogni caso è evidente come abbiano aumentato le carenze delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria (Moccia 2018).

L'esposizione ai rischi

L'area metropolitana è soggetta a una molteplicità di pericoli naturali: le acque dilavanti dal Vesuvio e dalle colline di Napoli, sebbene a regime torrentizio, hanno notevoli variazioni di portata ancora più accentuata dagli eventi estremi del riscaldamento climatico con conseguenze di alluvioni e frane con crescente frequenza; a ciò s'aggiunge l'elevata sismicità accompagnata al sempre latente vulcanesimo manifestato nella zona flegrea con il bradisismo e in quella vesuviana dal pericolo delle eruzioni vulcaniche. In tale contesto è abbastanza importante valutare l'esposizione al rischio, spinti anche da numerosi fatti di cronaca che ce lo ricordano con episodi luttuosi da Sarno ad Ischia.

Nel nostro censimento, le aree urbanizzate in difformità degli strumenti urbanistici a rischio idraulico sono pari a kmq 9,23; quelle esposte a rischio frana, pari a kmq 7,89; quelle esposte a rischio vulcanico, pari a kmq 28,04. Queste superfici sono state calcolate nella sovrapposizione con le carte dell'Autorità di bacino e della Protezione civile, in sistema GIS.

L'espansione urbana nell'area metropolitana

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale del difforme è utile avere sullo sfondo il processo di sviluppo dell'area metropolitana di Napoli del dopoguerra. Giunta a questo appuntamento con densità abitative altissime, alimentò un'industria abitativa rampante con le degenerazioni documentate dal film di Rosi "Le mani sulla città". Negli anni '50 la direttrice d'espansione si adagiava sulla fascia costiera dove maggiormente era sviluppato la rete dei trasporti pubblici con le due ferrovie secondarie della Cumana e della Vesuviana distese tra i poli industriali di Pozzuoli – celebre per l'insediamento Olivetti – e di Castellammare di Stabia e

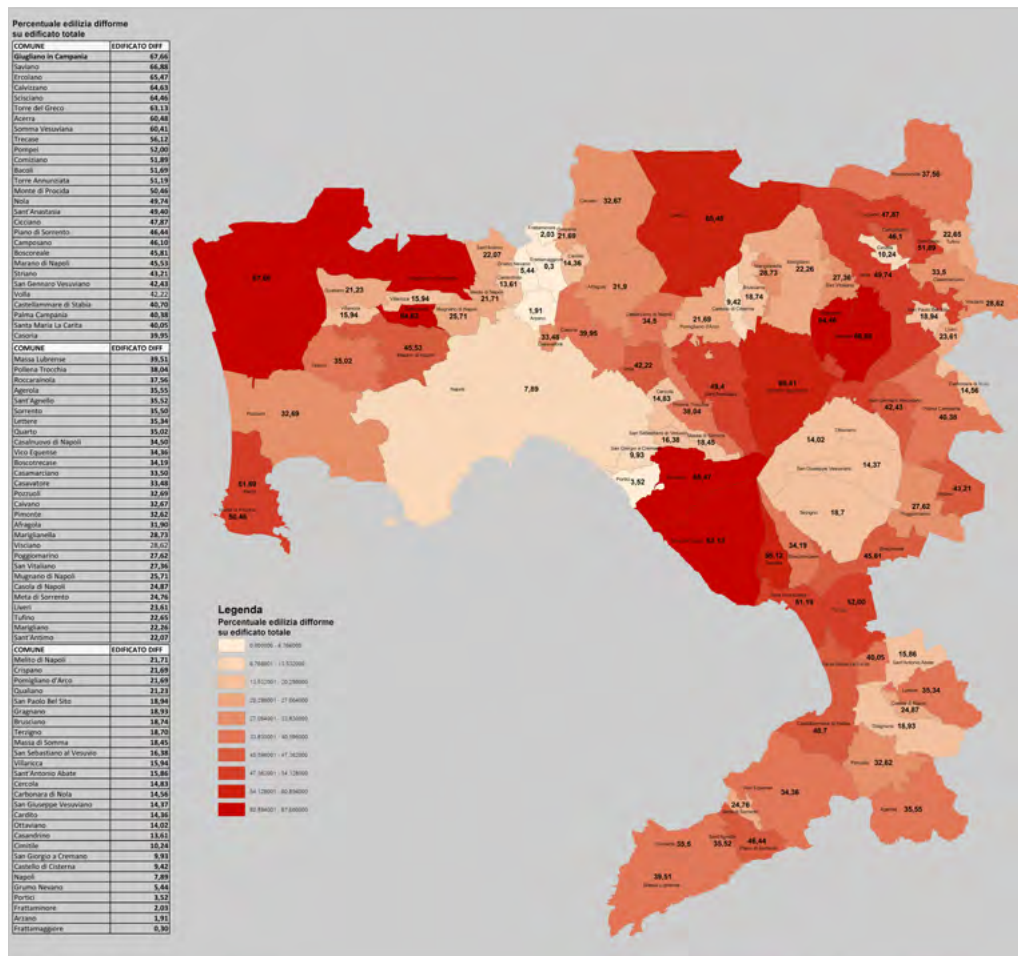


Fig. 1. La città spontanea (elaborazione del Laboratorio di progettazione urbanistica territoriale, Università degli studi di Napoli Federico II, 2017).

Torre Annunziata con vivaci attività portuali, cantieristiche e meccaniche.

La pianificazione regionale puntò ad equilibrare questo sviluppo costiero con una direttrice interna, ad esso parallela da est ad ovest, formulata da Piccinato in una visione di assetto territoriale equilibrato ed attuata prioritariamente dal piano per le Aree di sviluppo industriale (Asi), le quali non solo si dispongono in questa guisa, ma sono anche sostenute da un asse stradale a scorrimento veloce di servizio che le supporta e migliora l'accessibilità per ogni altra funzione (Coletta 1979). Quest'opera, sebbene deve contrastare la convergenza radiale sul capoluogo tanto della rete delle strade statali quanto quella (di medesima concezione) ferroviaria, tuttavia non è stata solo capace di attrarre veramente l'espansione edilizia quanto ha anche imposto una cultura pianificatoria che ha trovato attuazione nello sviluppo infrastrutturale successivo con la realizzazione di altre autostrade anulari quali la tangenziale, la circumvallazione esterna e l'asse mediano (Moccia e Sgobbo 2017).

Le zone interne

Il difforme accompagna l'espansione urbana all'interno dell'area metropolitana come un fenomeno di contorno segnato dalle medesime fasi temporali e lo troviamo tanto nella direttrice Giugliano-Nola quanto nella fascia costiera del primo sviluppo. Sull'asse Nola Giugliano, rafforzato dall'autostrada per Bari, gli sviluppi programmati sono accompagnati da frange di difforme, secondo una modalità che ha carattere molto più generale consistente nella sua marginalità ed estensione dei programmi legali. Questa caratteristica è più spiccata nel nolano mentre, all'estremo opposto, nel giuglianese, il difforme assurge a fenomeno indipendente dilagante nella campagna. Qui va collegato ad un altro processo in atto, corrispondente all'ultima ondata di decentralizzazione abitativa, collegato alle seconde case di villeggiatura. Il litorale Domizio, meta di vacanze estive e balneari a partire dagli anni '70, è stato teatro di una proliferazione di villette abusive e villaggi turistici la cui vicenda si è intrecciata con provvedimenti giudiziari. Le pratiche edilizie abbastanza disinvolute si sono affermate come un costume di ampia applicazione anche a distanza della pineta costiera spargendosi per la campagna ed andando ad incunearsi negli spazi liberi

tra gli abitati di Quarto e Qualiano. Questa offerta abitativa ha preso sempre maggiore vigore da una domanda che incominciava a trasformare la seconda casa in prima residenza in occasione del pensionamento o del desiderio di isolamento e quiete. Si è trattato di un avvicendamento funzionale che ha anche emarginato residui abbandonati e degradati dove si è andata ad insediare una popolazione marginale richiamata dall'economia agricola locale. L'insieme di questi fattori: grande polarizzazione sociale, insediamenti isolati nelle campagne, assenza di un connettivo di città pubblica e di infrastrutture e servizi di trasporto pubblico, assenza di veri poli di spazio aggregativo, hanno determinato la proliferazione di *gated communities* e quartieri emarginati. Un ulteriore fenomeno di campagna urbanizzata lo troviamo intorno al Vesuvio, dove la residenza è sconsigliata dal pericolo di eruzioni. Il versante settentrionale del vulcano vede l'invasione della campagna intermedia tra la fascia di comuni sulla direttrice Nola-Giugliano e la fascia vesuviana

pedemontana. Non è ancora abbastanza chiaro perché questo settore è risultato preferito a quello più a settentrione. È ipotizzabile che offrisse condizioni ambientali più favorevoli alla residenza, ma anche che avesse una proprietà agricola maggiormente frammentata e meno produttiva.

La fascia costiera

A differenza di questi sviluppi che assecondano la direttrice di riequilibrio metropolitano, ci sono quelli che continuano a rafforzare la fascia costiera di prima espansione. Sarebbe però un errore uniformarli alla dinamica degli anni '50 quando l'espansione aveva un chiaro carattere urbano e interessava il trasferimento di famiglie napoletane in cerca di una nuova abitazione più confortevole. Questi abusi riguardano zone pregiate di turismo balneare e seconde case di notevole valore immobiliare. Si concentrano sulle due estreme penisole del golfo di Pozzuoli e di Napoli: da un lato in Bacoli e Monte di Procida, dall'altro nel sorrentino. Lo stesso fenomeno investe le isole di Ischia

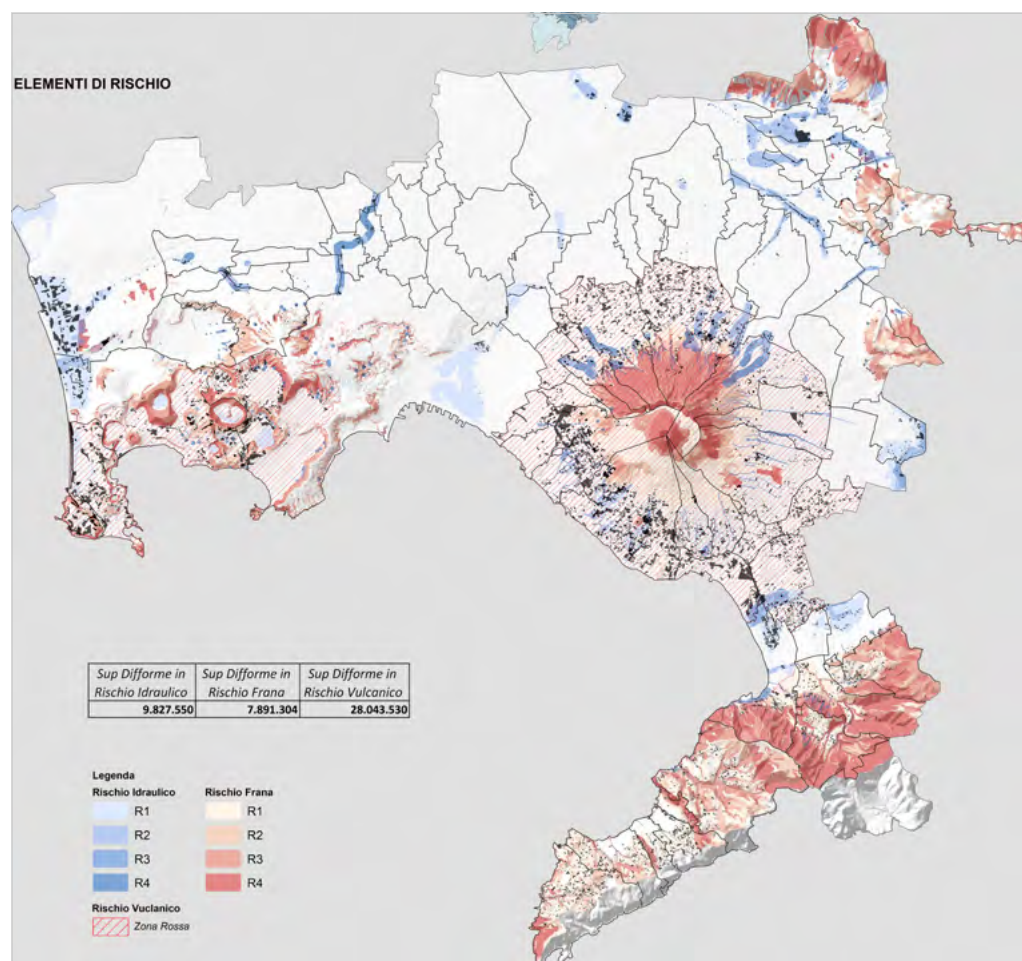


Fig. 2. Zone esposte al rischio frana e idraulico (elaborazione a partire dal Pai del Laboratorio di progettazione urbanistica territoriale, Università degli studi di Napoli Federico II, 2017).

(specialmente sul versante occidentale) e Procida. L'aspetto speculativo qui assume una speciale rilevanza anche in presenza di interventi di modesta volumetria poco appariscenti (spesso perché mascherati da fantasiosi espedienti con lo scopo di non essere scoperti) realizzati da piccoli proprietari di fondi agricoli da cui si sono allontanati per diversi tipi di occupazione. D'altro canto, l'attività turistica ha preso il sopravvento collocandosi anche in fasce medie o alte di mercato locale e internazionale grazie alle qualità climatiche, ambientali e paesaggistiche.

Fattori simili alimentano gli sviluppi del vesuviano costiero dove salire lungo le falde permette di guadagnare posizioni con ampie vedute sul Golfo: un vantaggio più volte preferito al rischio vulcanico e idrogeologico. A differenza della Penisola sorrentina qui si indebolisce il carattere turistico a favore di quello urbano e l'ascesa altimetrica risulta come l'unica possibilità di crescita ad un insediamento costiero quasi continuo da Napoli a Castellammare di Stabia addensato in una conurbazione alquanto compatta.

Le morfologie basate sulla casa unifamiliare

Le morfologie del difforme variano nelle localizzazioni già menzionate secondo una scala crescente degli interventi e del rapporto con i loro contesti. La casa isolata si qualifica nei suoi aspetti tipologici ed architettonici in relazione al contesto turistico balneare o della campagna urbanizzata. Sulla costiera sorrentina o sulla penisola di Miseno anche costruzioni modeste si pongono nella prospettiva della villa o del vilino in risposta ad una domanda con maggiore capacità di spesa e maggiori pretese di qualità abitativa e simbolica. Una certa ruralità sofisticata si allinea nei tempi più recenti alla rivalutazione naturalistica ed alla 'immersione nel paesaggio'.

Invece in contesti come quello vesuviano interno, la casa monofamiliare isolata assolve all'esigenza abitativa primaria e si protende in soluzioni addizionali con la generosità della superficie degli appartamenti o con la moltiplicazione degli alloggi in funzione familiare, anche nell'attesa dei matrimoni della prole. In questa versione si trova

disseminata lungo le strade che uniscono i centri del vesuviano interno con quelli della piana acerrana-mariglianese raggruppandosi anche in brevi filamenti o piccoli nuclei. Una versione più urbana è quella che la vede in posizioni marginali o di frangia nelle periferie dei comuni nolani esondando rispetto alle zone previste per l'espansione.

È comunque evidente la centralità dell'investimento in mattoni, anche con notevole sacrificio finanziario e lavorativo (quando almeno in parte si ricorre all'autocostruzione), confermando la funzione simbolica di status sociale della famiglia abitante, quando giunge come esito dell'impegno lavorativo o imprenditoriale oppure di investimento per il futuro, quando consolida beni trasmissibili di cui tanto a lungo si era sentita la carenza.

I comparti urbanizzati

Nel gradiente morfologico del difforme, all'opposto della casa unifamiliare e delle sue diverse aggregazioni, troviamo un vero e proprio comparto urbanizzato dove domina la pianta a griglia. C'è da sottolineare la difficile loro distinguibilità dalle lottizzazioni legali di cui seguono la logica con la regolarità delle strade parallele e il taglio dei lotti in funzione di due tipi edilizi che si sono succeduti nel tempo: il primo è il blocco a cortina continua lungo i fronti stradali con costruzioni addossate l'una all'altra ed il secondo il blocco isolato con indice di fabbricabilità leggermente inferiore.

A differenza della casualità aggregativa dei primi, questi interventi sono disegnati da una subcultura urbanistica locale che è stata indagata da Gilda Berruti (2017) per Casal di Principe con il modello della cosiddetta "quadra", l'unità di lotto di misure standard, cellula elementare degli isolati rettangolari allungati. Questo tipo di isolato domina in tutto il settore settentrionale dell'area metropolitana, dove si è riversato il secondo decentramento del capoluogo, dopo essersi indirizzato sui comuni periurbani della costa con i loro condomini multipiani. Nella continuità della cultura edilizia locale, la scelta unifamiliare va ascritta alla disgregazione della società contadina. Infatti, questi antichi casali di Napoli, come li ha individuati Cesare De Seta (1989), si fondano su corti rurali collettive dove le abitazioni partecipano dello spazio comune del cortile e si snodano lungo i ballatoi o le logge porticate. La nuova casa riprende l'androne e il

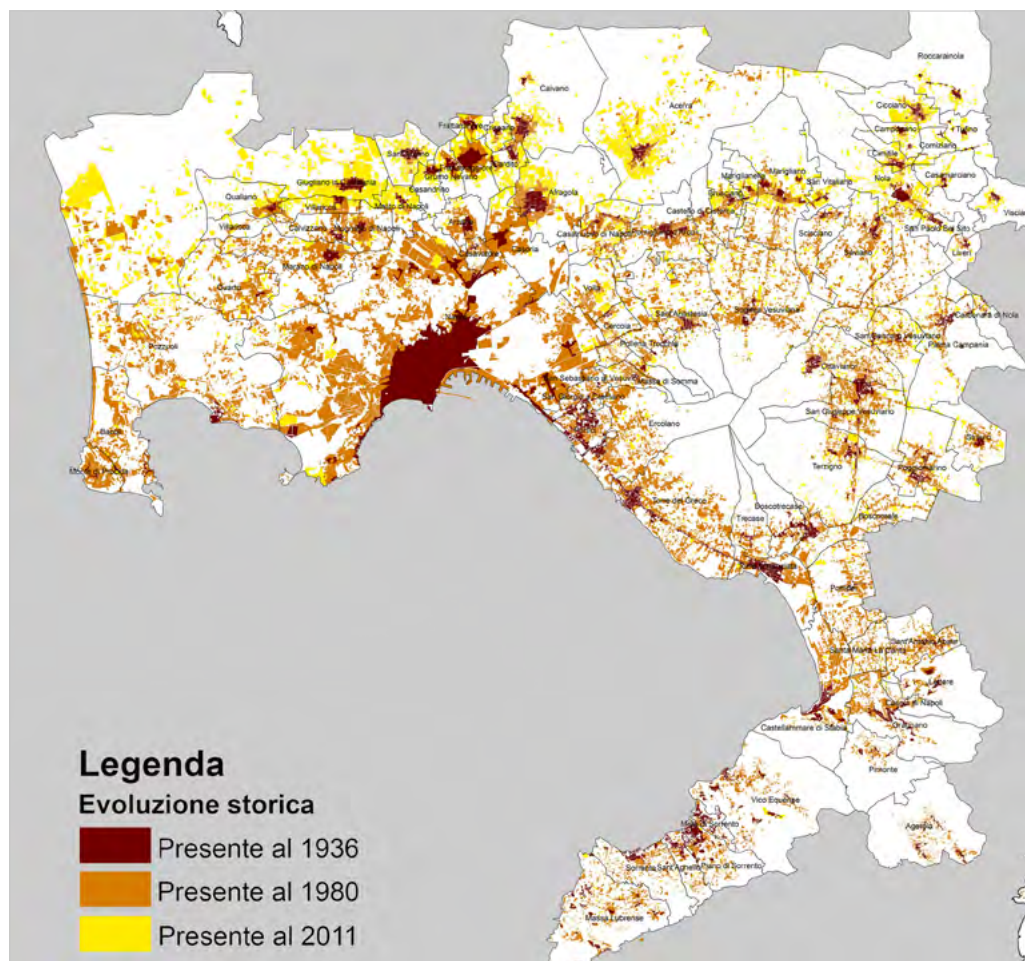


Fig. 3. Fasi dell'espansione urbana (elaborazione del Laboratorio di progettazione urbanistica territoriale, Università degli studi di Napoli Federico II, 2017).

cortile, talvolta anche il giardino (che si aggiungeva alle corti rurali) ma lo conduce al programma individuale della singola famiglia. Analogamente l'esiguità del lotto determina l'estroflessione per trarre vantaggio dell'affaccio su strada una volta tanto meno importante quando si poteva fruire degli ampi spazi della corte interna e le esigenze agricole richiedevano l'uso a piano terra di stalle o depositi, con un piano terra esterno senza necessità di affacci.

L'abitazione a piano rialzato, determina zone esclusivamente residenziali, con l'impossibilità di aprire negozi o locali per altre funzioni. Anche nella successiva soluzione di blocchi isolati, alle precedenti cortine finestate si sostituiscono addirittura i recinti altrettanto impenetrabili dei giardinetti frontali, soluzione di ancora maggiore isolamento. Solamente con lo sviluppo in altezza dei fabbricati multipiani è possibile liberare il piano terra per funzioni extrabitative. In assenza della pianificazione, la localizzazione di questi tipi speciali avviene per le scelte d'investimento del proprietario non sempre coerenti con polarità topografiche dove aggregare funzioni centrali. Comunque, la rarità tanto dei degli elementi isolati quanto dei poli centrali fa prevalere un paesaggio in cui lo spazio pubblico appare desertificato anche se la varietà delle forme dell'abitazione riproduce un caleidoscopio di gusti e preferenze che fa credere come quest'impresa dal basso possa essere stata aderente alle aspirazioni degli abitanti. Questa convinzione è parzialmente contrastata dalla constatazione che dove maggiormente si affermano processi di autocostruzione o simil-autocostruzione prevale un conformismo spiegabile con la già citata subcultura urbanistica ed edilizia, mentre la maggiore varietà e pretese formali si riscontra nelle iniziative di piccoli imprenditori che mettono in vendita fabbricati multipiani a più appartamenti, agendo con una cultura edilizia delocalizzata e tecnicizzata.

I complessi edilizi recintati, una versione napoletana delle *gated communities*, ha una particolare diffusione nel giuglianese ma corrisponde anche al genere d'abitare più di voga nel nuovo millennio. Partendo dalla costa si spingono fino a Villaricca avendo come costante un contesto rurale. È evidente che in questo caso non è possibile parlare di autocostruzione per la complessità del progetto composto da edifici multifamiliari

assemblati in maniera anche molto semplice ma comunque secondo un progetto organico. L'isolamento si accompagna a misure per la sicurezza con dispositivi diversi ma che si prefiggono comunque di controllare gli accessi allo spazio condiviso. È in questo punto che si nota la svolta maggiore rispetto ai modelli delle fasi precedenti quando tutto si concentrava all'interno del singolo appartamento, anche quando si collocava all'interno di un condominio, cedendo alla sfera pubblica gli spazi indispensabili per le strade d'accesso della minima larghezza e parcheggi sempre insufficienti anche nelle realizzazioni più ambiziose. Questa indifferenza allo spazio pubblico è superata perlomeno a favore di uno spazio collettivo bene attrezzato a verde e perfino dotato di impianti sportivi o parchi gioco per i bambini.

Conclusioni

L'impasse della via giuridica-amministrativa si registra nella: a) incapacità di demolire tutti gli abusi stimati in cifre intorno agli 80.000, concludendo l'istruttoria di tutte le pratiche di condono; b) incapacità ad acquisire al patrimonio comunale le lottizzazioni abusive, lasciando, di fatto, persistere le aspirazioni edificatorie nei lotti ancora liberi; c) mancata attuazione dei Piani di recupero previsti dall'art. 29 della Legge n. 47 del 1985, effetto dell'incapacità di cui al punto b).

Al contrario, sulla via di una politica di emersione e rigenerazione si pongono le seguenti prospettive.

Tra le maggiori esigenze dell'area metropolitana ci sono sia quella del riaffacciarsi prepotente della domanda abitativa per particolari settori della popolazione che quella di risparmio di suolo, due tendenze che trovano conciliazione esclusivamente nella densificazione. L'analisi della diffusione territoriale del difforme ha evidenziato come il suo trattamento consente una riorganizzazione dei carichi continuando l'indirizzo di spostamento sull'asse di riequilibrio territoriale interno Giugliano-Nola.

L'analisi, poi, delle sue morfologie ci indica come è possibile attuare la densificazione in ciascun tipo d'insediamento puntando a correggere i suoi difetti in una prospettiva di sviluppo sostenibile e di transizione ecologica, praticando un metodo di progettazione specifica e di iniziativa dal basso di valorizzazione della domanda di città pubblica. ■

Riconoscimenti

La ricerca "Costruzioni in zona agricola" è stata diretta da F. D. Moccia, Dipartimento di Architettura, Università Federico II, condotta da Caputo M. G. in collaborazione con Sembrano F. e l'ufficio GIS della Provincia di Napoli nel 2015. Questi dati sono stati ulteriormente elaborati sempre sotto la direzione di F. D. Moccia, in una successiva ricerca "Urbanistica spontanea" con De Vita A., Latrofa F., Miglionico M. nel 2017. Dati e mappe pubblicati in questo articolo provengono da queste ricerche.

Riferimenti

Berruti G. (2017), "Il mondo comincia fuori al tuo portone. Abitare abusivo a Casal di Principe", *Atti della XIX Conferenza Nazionale SIU, Cambiamenti. Responsabilità e strumenti per l'urbanistica al servizio del paese*, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 1684-1690.

Coletta M. (1979), *Campania. Territorio e politiche di piano*, Società Editrice Napoletana, Napoli.

Cremaschi M. (1990), *L'abusivismo meridionale: realtà e rappresentazione*, Meridiana, n. 9, p. 127-153.

Curcio F., Formato E., Zanfi F. (a cura di) (2017), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli Editore, Roma.

De Leo D. (2015), *Mafia & urbanistica. Azioni e responsabilità dei pianificatori nei territori contesi alle organizzazioni criminali*, Franco Angeli, Milano.

De Seta C. (1989), *I casali di Napoli*, Laterza, Bari.

Meldolesi L. (2000), *Occupazione ed emersione. Nuove proposte per il mezzogiorno d'Italia*, Carocci editore, Roma.

Meldolesi L. (2004), *Emersione. Dialogo con Marco Biagi*, Carocci editore, Roma.

Moccia F. D. (a cura di) (2018), *Lo stato dell'urbanistica in Campania*, Franco Angeli, Milano.

Moccia F. D., Sgobbo A. (2017), "La città metropolitana di Napoli", in G. De Luca, F. D. Moccia, *Pianificare le città metropolitane in Italia. Interpretazioni, approcci e prospettive*, INU Edizioni, Roma, p. 289-326.

Pacifico M. (2004), *Le politiche per l'emersione del lavoro non regolare sono davvero fallite?*, Libreria Stampatori, Torino.

Pizzorno A. (1974), "I ceti medi nei meccanismi del consenso", in F. L. Cavazza, S. Graubard (a cura di), *Il caso italiano*, Garzanti, Milano.

Secchi B. (1996), "Un'interpretazione delle fasi più recenti dello sviluppo italiano. La formazione della città diffusa e il ruolo delle infrastrutture", in A. Clementi (a cura di), *Infrastrutture e piani urbanistici*, Palombi, Roma.

Zanfi F. (2014), "The 'città abusiva' in contemporary southern Italy: present conditions and evolutionary prospect", in A. G. Calafati (ed.), *The Italian changing cities. Emerging imbalances and conflicts*, GSSI Urban Studies-Working Papers, no. 6, p. 115-120.

Il contrasto all'abusivismo nella pianificazione dei piccoli comuni. Il caso della Variante di Oriolo Romano

Daniela De Leo

L'espansione residenziale non controllata, disordinata e di origine abusiva è tema sfidante nella pianificazione dei piccoli comuni dell'Italia di mezzo' come ha dimostrato una recente occasione progettuale, condotta dalla Facoltà di Architettura della Sapienza di Roma. La proposta prova quindi a trattare la perdita di valore dei suoli dovuta alla contrazione degli usi agricoli disegnano un diverso sistema di tutela e di valorizzazione.

Introduzione

Con la denominazione di territori intermedi o dell'Italia di mezzo' è stata recentemente indicata una ampia fetta del territorio nazionale "fuori dalle aree interne e dai capoluoghi delle città metropolitane", nei "territori a urbanizzazione diffusa, nelle campagne urbanizzate e attorno alle città medie" (Lanzani *et al.* 2021: 107). Come evidenziato da quella ricerca nazionale, si tratta di ampi territori del nostro paese esposti a fenomeni complessi, poco o per nulla pianificati nel corso degli ultimi venti o trent'anni. In questi contesti, i consumi del suolo e la frammentazione degli spazi aperti si sono frequentemente combinati con una bassa qualità dell'ambiente costruito. In questa lettura, l'incoerenza tra disordine degli insediamenti e, ad esempio le reti della mobilità oltre che della produzione, sono stati messi in relazione soprattutto con le mancate opportunità di sviluppo economico che fungessero da alternative all'economia del mattone. Sono state riconosciute, infatti, numerose realtà che faticano a valorizzare le spesso ingenti risorse ambientali e paesaggistiche che quindi appaiono aggredite da una espansione residenziale disordinata e/o di origine abusiva. Con l'aggravante che tale condizione appare più difficile da controllare e, soprattutto, disincentivare proprio nei contesti di più piccole dimensioni. Un caso di questo tipo è stato recentemente affrontato anche nell'ambito di una occasione progettuale per il supporto alla redazione della Variante generale del Comune di Oriolo Romano, condotta entro una convenzione con la Facoltà di Architettura della Sapienza di Roma.

Nel piccolo comune laziale che, grazie a un finanziamento regionale, si è impegnato a rivedere la propria Variante del 2003, è stato evidente come il tema della pervasività del fenomeno dell'abusivismo edilizio si saldi molto spesso con la perdita di valore dei suoli dovuta alla contrazione degli usi agricoli ma, anche, a una generale assenza di politiche per il sostegno allo sviluppo di queste aree, come sottolineato da quella stessa ricerca nazionale.

L'esperienza progettuale ha quindi consentito di meglio inquadrare il caso delle diffuse e pervasive forme di consumo di suolo nelle aree agricole nell'ambito di un fenomeno più esteso e di livello nazionale, sottolineando così, ancora una volta, la necessità di:

- elaborare indirizzi e strumenti di intervento alla scala locale effettivamente in grado di fare i conti con un fenomeno diffuso e sempre difficile da contrastare come l'abusivismo edilizio in area agricole;
- considerare, allo stesso tempo, indirizzi e strategie di valorizzazione complessivamente utili per intervenire su territori come questi dell'Italia di mezzo (Lanzani *et al.* 2021).

Il contesto

La ricerca sul fenomeno dell'abusivismo edilizio nel nostro Paese ha da tempo chiarito che sono necessarie opportune differenziazioni per inquadrare e trattare le varie tipologie di fenomeni che caratterizzano il territorio nazionale (De Leo 2016, 2017a, 2017b; Curci *et al.* 2017). In particolare questo contributo punta l'attenzione sul fenomeno dell'abusivismo nell'ambito di "un territorio né metropolitano né interno, contraddistinto da attività

economiche disgiunte dai processi di urbanizzazione" (Lanzani *et al.* 2021: 107) oltre che fortemente dipendente dal pendolarismo verso le aree urbane di maggiori dimensioni. Nello specifico, il territorio considerato è il Comune di Oriolo Romano, una sorta di cuneo incastonato tra le due Province di Roma e Viterbo che, per quanto appartenga amministrativamente alla Provincia di Viterbo, mantiene di fatto un legame economico e occupazionale fortemente significativo proprio con la Capitale. Qui, secondo i dati Istat, circa la metà della popolazione si sposta giornalmente per motivi di studio o di lavoro, senz'altro in virtù della presenza della stazione ferroviaria che, nel tempo, ha consentito il mantenimento di alcuni legami di appartenenza ma, anche, nuove localizzazioni di una popolazione di pendolari.

Qui, come in altre aree dell'Italia di mezzo, le poche attività manifatturiere e agricole insediate "hanno sofferto la crescente competitività – verso il basso – delle economie emergenti e – verso l'alto – di alcune grandi imprese a rete" (*ibidem*:108). Non è un caso, infatti, che le principali attività economiche presenti riguardino la grande distribuzione a servizio del più ampio sistema territoriale che include i Comuni di Bracciano, Manziana e Canale Monterano (della Provincia di Roma) e i Comuni di Bassano Romano e Vejano (della Provincia di Viterbo).

A valle di questo inquadramento condotto all'interno delle riflessioni sui territori dell'Italia di mezzo è stato quanto mai evidente come l'ipotesi di indirizzo delle trasformazioni e gli approfondimenti ai fini dell'introduzione delle necessarie regole d'uso del territorio dovessero puntare a offrire alternative anche di sviluppo territoriale, al fine di contrastare l'interminabile stillicidio di suolo caratteristico di quei contesti che hanno del tutto perso il loro più antico carattere rurale in favore della proliferazione di un patrimonio immobiliare di seconde case, ville e villette come unica concreta ipotesi di messa a valore dei suoli.

Abbiamo quindi potuto constatare, una volta di più, che quello su cui è necessario provare a dare indirizzi a chi amministra e ai cittadini in un contesto come quello di Oriolo e, più in generale, dell'Italia di mezzo, include consapevolezza in merito a:

- il valore del suolo non urbanizzato in contesti ambientali, spesso di pregio, ma che sono continuamente impoveriti dallo sviluppo edilizio episodico, frammentato, oltre che abusivo e sregolato;

• i costi crescenti delle opere di urbanizzazione, sempre inadeguate nel loro essere disseminate sul territorio per inseguire lo sviluppo edilizio cosiddetto 'spontaneo' e che mai raggiunge, in alcun modo, un livello soddisfacente dal punto di vista dei servizi pubblici disponibili.

Entro questa consapevolezza, si è lavorato a:

- la ridefinizione del rapporto tra sistema insediativo e sistema ambientale-agricolo, cercando strategie progettuali utili a dissuadere consumo di suolo e sviluppo edilizio senza regole del tessuto rurale;
- il ridisegno delle connessioni come elementi strutturanti interni ed esterni del sistema urbano-rurale-ambientale;
- la valorizzazione delle risorse locali in considerazione della particolare tipologia di territorio intermedio.

Il lavoro condotto

Il Ptptr della Regione Lazio, approvato nel 2021, definisce nelle Nta:

- Paesaggio naturale*, che comprende quei territori caratterizzati dal maggiore valore di naturalità e seminaturalità in relazione alla totale presenza di specifici beni di interesse vegetazionale e geomorfologico o rappresentativi di particolari nicchie ecologiche. Per preservare la qualità paesaggistica il Ptptr pone come obiettivo il mantenimento e la conservazione del patrimonio naturale. La tutela è volta alla valorizzazione dei beni e alla conservazione del loro valore anche mediante l'inibizione di iniziative di trasformazione territoriale pregiudizievoli alla salvaguardia;
- Paesaggio naturale di continuità* identifica quei territori che presentano elevato valore di naturalità e seminaturalità in quanto collocati internamente alle aree dei paesaggi naturali o immediatamente adiacenti ad essi con i quali concorrono a costituire un complesso ambientale unitario o ne costituiscono irrinunciabile area di protezione. Per preservare la qualità paesaggistica il Ptptr pone come obiettivo la salvaguardia dei modi d'uso agricoli tradizionali. In tali territori si possono prevedere interventi di recupero ambientale;
- Paesaggio agrario di continuità* identifica i territori a uso agricolo, anche parzialmente compromessi da utilizzazione diversa da quella agricola. Questi territori hanno una generale e indispensabile funzione di mantenimento della continuità del sistema del paesaggio agrario, ma, al contempo, le aree di questo tipo a ridosso del sistema assumono una funzione correlata ai processi di

trasformazione urbanistica. Per preservare la qualità paesaggistica il Ptptr pone come obiettivo il mantenimento della funzione agricola, al contempo nelle parti compromesse o prossime agli insediamenti si possono realizzare infrastrutture, servizi e interventi utili alla riqualificazione dei tessuti urbani circostanti, adeguamenti funzionali di attrezzature tecnologiche esistenti nonché attività produttive compatibili con i valori paesistici. Con l'introduzione dei nuovi vincoli ed elementi di tutela e valorizzazione del paesaggio contenuti nel Ptptr della Regione Lazio (approvato nel 2021) (Fig. 1), si è evidenziato che la maggior parte delle aree identificate come *Paesaggi naturali e naturali di continuità* corrisponde alle zone caratterizzate da una espansione edilizia disordinata e di origine abusiva straordinariamente difficili da controllare e tutelare solo attraverso divieti e coercizioni.

Ciò ha spinto a considerare con particolare attenzione il tema delle Zone Agricole, mettendo in relazione le conoscenze sull'attuale stato dei luoghi con le previsioni di trasformazione presenti nella Variante di Oriolo del 2003 al fine di: a) delineare strategie di tutela e valorizzazione delle parti più pregiate; b) riqualificare le parti più compromesse dallo sviluppo edilizio prodottosi fuori dalle previsioni di piano; c) prospettare una nuova visione del Comune di Oriolo Romano come 'Comune ideale' per vivere e abitare entro una specifica azione di contrasto alle forme dissipative e di progressivo impoverimento delle risorse territoriali disponibili.

In questa direzione è quindi parso utile tener conto, in maniera prioritaria de:

- l'assenza di strategie unitarie di valorizzazione del centro storico e del Comune di Oriolo Romano nel suo insieme, pur nell'evidente valore storico artistico del suo patrimonio;
 - la qualità del paesaggio circostante, nel prezioso ruolo strategico e di cerniera tra le Province di Roma e Viterbo;
 - l'edificazione disordinata e non sempre di buona qualità delle parti consolidate e, soprattutto, delle Zone Agricole indicate come E1 e in parte delle zone E2 della Variante 2003;
 - la scarsa considerazione della qualità dello spazio aperto oltre che del valore paesaggistico-ambientale delle previsioni di nuove edificazioni, tra variazioni dei processi demografici e trasformazione della qualità dell'abitare.
- Ultimo ma non ultimo, proprio il Ptptr è stato utilizzato anche in sede di riconsiderazione critica delle Zone C previste dalla Variante del 2003 (ben 9), al fine di valutare in maniera appropriata le attese trasformative presenti in quella Variante. Tutto questo, in un'ottica coerente con la strumentazione esistente, oltre che, con più ampi obiettivi di valorizzazione e tutela del territorio e del paesaggio, come quelli connessi, per altro, con l'inclusione nella lista del Patrimonio Unesco della Faggeta di Monte Raschio (2017). Nello specifico, l'ampio territorio prima perimetrato entro le sole ex Zone E, e nello specifico E1-Zone agricole ed E2-Zone

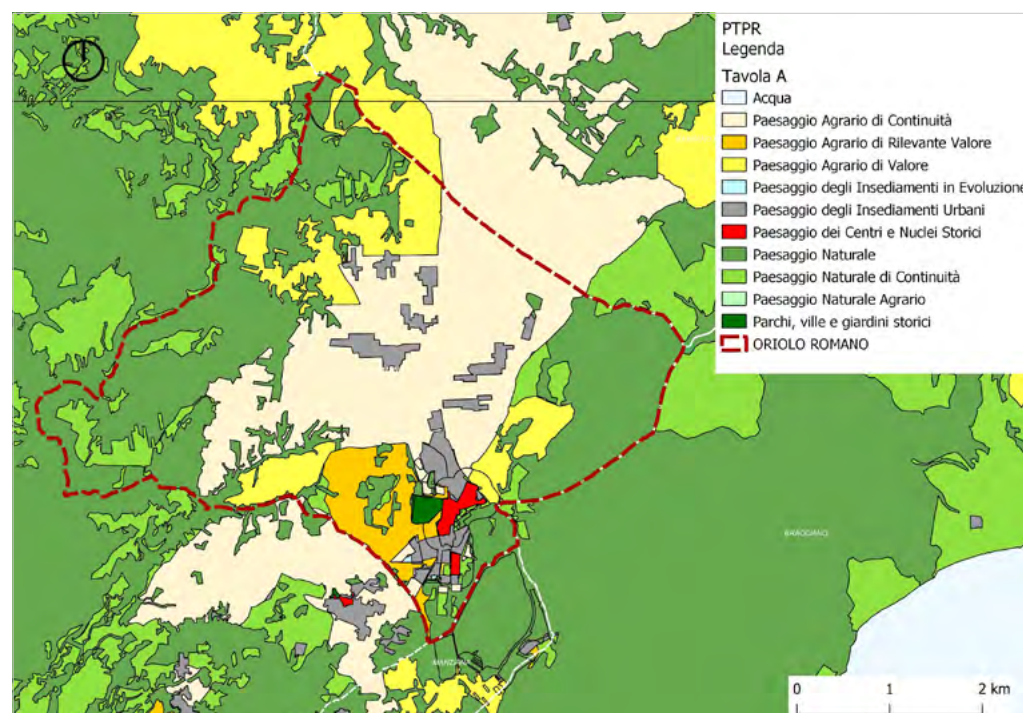


Fig. 1. Stralcio Tavola A - Ptptr Regione Lazio (fonte: Regione Lazio).

agricole-paesaggistiche della Variante 2003, sono state analizzate nel dettaglio definendo nuove perimetrazioni e denominazioni che tengono minutamente conto del grado di compromissione dovuto allo sviluppo edilizio oltre che dei livelli di tutela subentrati. A questo scopo è stata realizzata una tavola di Metaprogetto (Fig. 2) nella quale sono state indicate:

- le zone ex E2, cioè quelle a maggior tutela della Variante 2003, come: ex zone agricole-paesaggistiche non compromesse per le quali interessa senz'altro mantenere un alto livello di tutela; ex zone agricole-paesaggistiche fortemente compromesse, per le quali non è possibile pensare a un ripristino di più alte condizioni di tutela pur dovendo evitare che si prosegua in questa direzione;
- le zone ex E1, cioè quelle a minor tutela della Variante 2003, come: ex zone agricole leggermente compromesse, quindi riconducibili agli stessi alti livelli di tutela delle aree

sopraindicate oltre che presenti nel Ptp; ex zone agricole che oramai appaiono come un tessuto misto agricolo-insediativo-rurale, caratterizzato da una tipologia insediativa denominata in un primo momento "ville e casali" di medio-buona qualità, a bassa densità e su lotti mediamente estesi; ex zone agricole che oramai appaiono come un tessuto semi intensivo rurale, nella quale è stata inclusa l'area della cosiddetta 'villettepoli', per il prevalere della tipologia delle villette mono o bifamiliari su lotti di estensione minore e di qualità varia. In considerazione di questo è stato quindi individuato un Tessuto rurale a tutele differenziate che include i due sistemi:

- Sistema villette semi-intensivo, con un carattere prevalentemente residenziale e tipologia di abitazione individuale su terreno non più produttivo, per il quale sono consentiti eventuali interventi di completamento e manutenzione ordinaria e straordinaria;
- Sistema ville e casali, caratterizzato da una

migliore qualità architettonica delle residenze (specie rispetto al sistema precedente) e, seppur in maniera ridotta, con una qualche traccia di identità agricola pur riferibile alla sola produzione familiare; qui non è più consentito alcun consumo di suolo ma solo interventi di manutenzione ordinaria.

Per tanto si è proceduto prevedendo: a) l'assunzione delle denominazioni (e quindi dei massimi livelli di tutela) dei Paesaggi presenti nel Ptp per le aree naturalistiche di pregio; b) la sostituzione del più tradizionale "agricolo" con "rurale" per perimetrare e indicare in modo più appropriato le aree oramai compromesse dall'edificazione edilizia anche abusiva degli ultimi anni.

In particolare, con "tessuto rurale" si è voluto sottolineare che queste zone hanno progressivamente assunto le sembianze di un vero e proprio tessuto insediativo, con assai limitate tracce di una produttività agricola divenuta con ogni evidenza residuale. La proposta elaborata ha voluto sottolineare che per questo tipo di contesti si sostituisce la reiterazione della denominazione di 'zona agricola' al fine di evitare ulteriori realizzazioni di 'casa del colono' con le consuete ambiguità difficili poi da redimere e governare. L'ipotesi fatta è che questa denominazione possa in qualche modo contrastare: a) l'estrema parcellizzazione delle zone agricole che rendono sostanzialmente poco efficace e giustificabile l'utilizzo agricolo produttivo del terreno; b) l'ulteriore compromissione della qualità ambientale delle zone limitrofe; c) oltre che il rischio di una ulteriore dispersione insediativa di origine abusiva realizzata con il pretesto di attività agricole di fatto inesistenti.

La proposta

Naturalmente, queste proposte di regolazione puntano a guidare trasformazioni complesse che puntano al rafforzamento e diversificazione dei regimi di tutela per promuovere un generale contrasto all'abusivismo attraverso il riequilibrio del rapporto tra urbanità e naturalità caratteristico di aree come questa. Per tanto, tali direzioni di intervento sono inevitabilmente associate a:

1. interventi sull'esistente combinati con un necessario disegno minuto degli spazi aperti e dello spazio tra le cose, entro una declinazione attualizzata e pertinente del 'progetto di suolo' per restituire qualità all'abitare;
2. differenziazioni nell'intensità d'uso dei suoli per rafforzare l'effetto città, densificando l'arrivo da nord e riducendo ulteriore

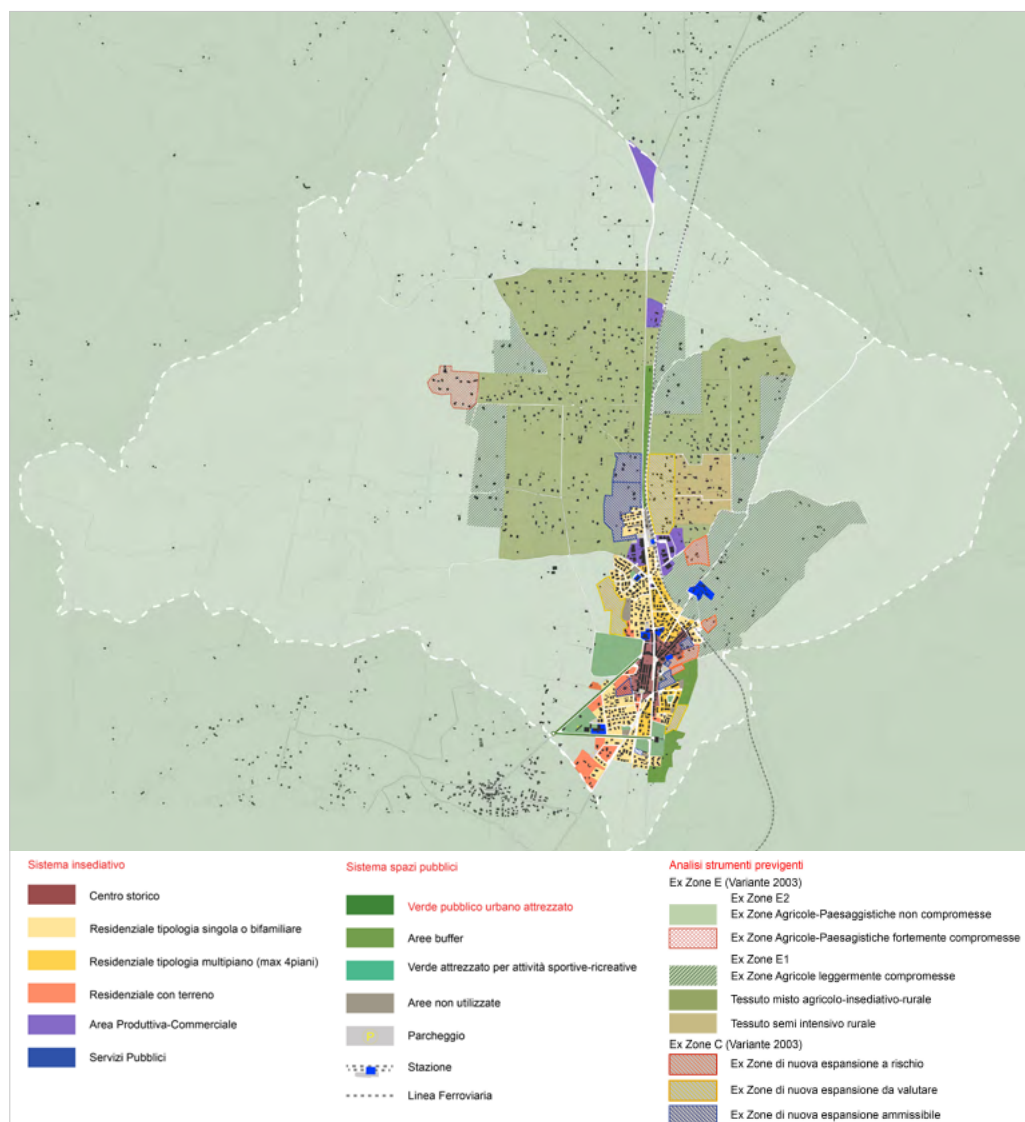


Fig. 2. Il Metaprogetto (elaborazione del gruppo di ricerca).

consumo di suolo, specie quello di pregio, pure contenendo i costi di urbanizzazione. Infine, proprio per trattare l'espansione residenziale disordinata di un contesto che ha perso il suo carattere agricolo abbiamo identificato quello che abbiamo provocatoriamente chiamato *Tessuto rurale* anche volendo sottolineare che, queste zone hanno assunto le sembianze di un vero e proprio tessuto insediativo sebbene di carattere rurale. Questa specifica perimetrazione prova a segnalare (e quindi speriamo anche a contrastare) il rischio di una ulteriore dispersione insediativa che indebolisca il processo di ridefinizione di una nuova identità urbana di Oriolo, oltre che di una compromissione della qualità ambientale delle zone limitrofe. La rilevanza strategica di queste zone risiede nella funzione di riequilibrio ecologico e di contenimento del consumo di suolo nei confronti dell'insediamento continuo urbano, della diffusione insediativa residenziale, agricola e produttiva.¹

Entro il riconoscimento dell'importanza paesaggistica ambientale del territorio e dei corridoi ecologici di Oriolo, il Masterplan individua i cosiddetti *Paesaggi naturali ad alta tutela*, indicando così tutte quelle aree che risultano avere una qualità ambientale di pregio e che sono sottoposte a tutela dagli strumenti richiamati nella prima parte di questo documento. Oltre a queste sono state comprese, come si vede nella tavola di Metaprogetto, quelle aree di prossimità degli insediamenti rurali ormai compromessi. L'intero territorio di Oriolo è stato riarticolato in nuovi ambiti utili a indirizzare gli interventi previsti e ammissibili nelle varie parti della città attraverso strumenti coordinati e integrati per agire sui *tessuti insediativi residenziali di carattere urbano* (in relazione agli spazi pubblici e alle connessioni anche definendo il progetto di suolo) e *tessuto rurale*, chiaramente distinti e separati da quello che è stato denominato *Paesaggio naturale ad alta tutela*. L'azione di contenimento e riequilibrio ecologico è inoltre demandata a livello strategico anche ad alcune *zone Buffer* considerati come veri e propri *margini di contenimento degli ambiti di tutela*, presenti ai limiti delle aree di espansione, le prime, e tra il Paesaggio naturale di alta tutela e il tessuto rurale. Queste aree devono garantire un livello di protezione aggiunta delle aree con qualità ambientale di pregio e servire come connessione tra i diversi tessuti.

Si tratta, infatti, di aree verdi di transizione,

eventualmente attrezzate o comunque oggetto di progetti puntuali o di paesaggio, con azioni legate alle peculiarità identitarie del luogo, nell'ottica di sviluppo sostenibile rispetto alle necessità dei residenti (e, più in generale degli utenti) ma anche della tutela del paesaggio.²

Naturalmente le prime osservazioni giunte a commento della proposta elaborata dall'università fanno resistenza ad ogni proposta di regolazione e contenimento delle nuove espansioni, spingendo a recuperare un'ulteriore parte degli esiti della ricerca sull'Italia di mezzo, rispetto ai necessari indirizzi di politiche a supporto degli indirizzi di trasformazione per queste aree.

Appare utile, infatti, puntare, anche in questo caso a favorire processi di riconversione ecologica delle produzioni, potenziando le connessioni tra aree produttive e territorio, e aumentandone al tempo stesso il livello di «urbanità» oltre che l'inserimento nelle

reti paesistico-ambientali circostanti.

Ultimo ma non ultimo, anche nel caso di Oriolo Romano pare utile promuovere una sorta di re-infrastrutturazione culturale del territorio attraverso progetti formativi mirati e coerenti con il sistema produttivo locale, orientati all'alta formazione e alla specializzazione, nonché azioni a sostegno dell'innovazione tecnologica che contribuiscano a mantenere (o a far ritornare) attrattiva l'area, specie per quelle imprese che impiegano capitale umano qualificato e producono prodotti di più alta qualità oltre che ad elevato valore aggiunto come potrebbe essere, in questo caso, la filiera del legno. Solo in questo modo appare possibile sostenere una inversione strutturale nel modo di intendere e abitare il territorio dell'Italia di mezzo, riducendo gli atteggiamenti particolaristici e ridisegnando regole d'uso del suolo e delle risorse condivise. In un rinnovato valore dei suoli e del vivere a bassa densità. ■

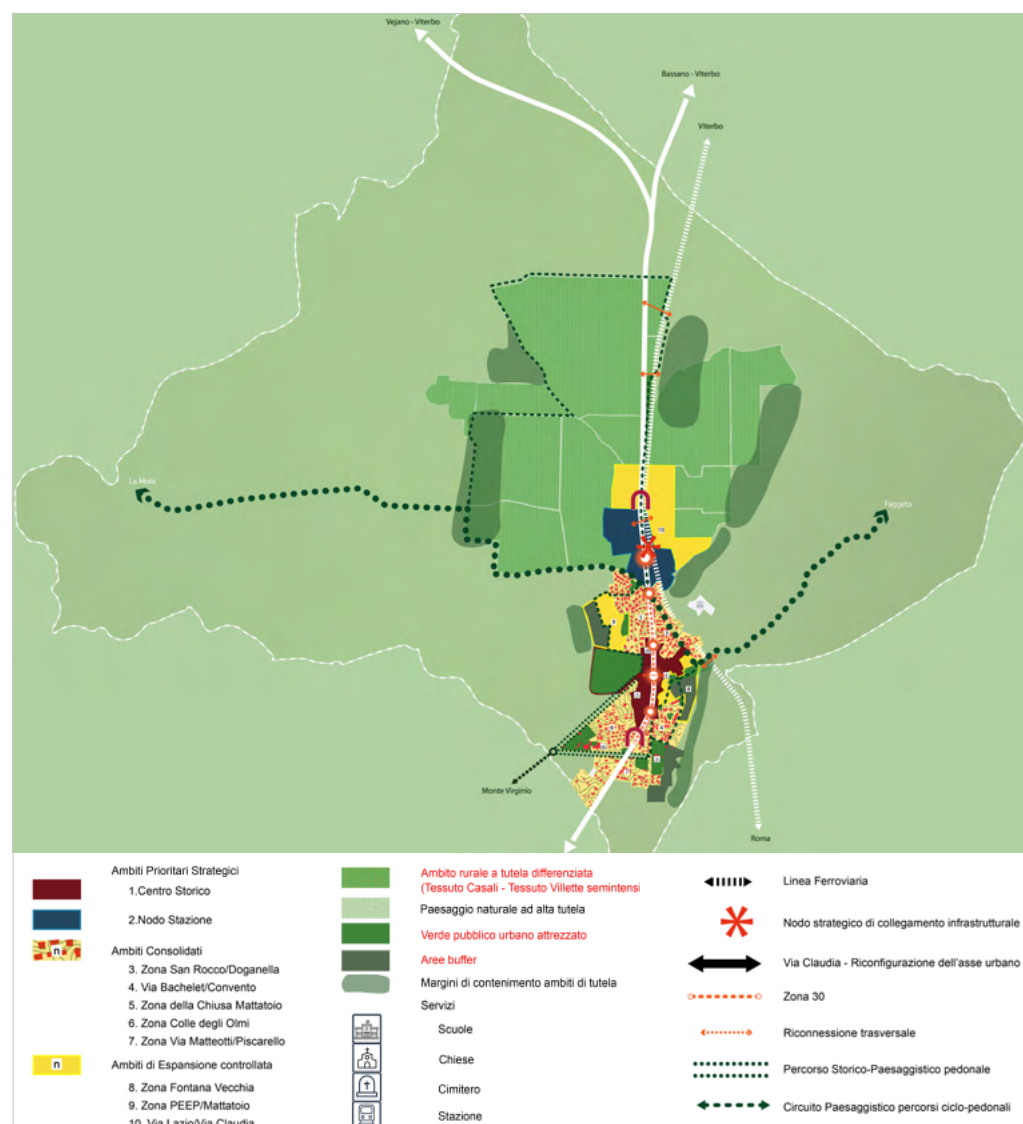


Fig. 3. Il Masterplan (elaborazione del gruppo di ricerca).

Riconoscimenti

D. De Leo ha condotto l'elaborazione della proposta urbanistica all'interno del più ampio lavoro di ricerca realizzato dalla Facoltà di Architettura (coordinamento scientifico del preside prof. Orazio Carpenzano) entro una specifica convenzione con il Comune di Oriolo Romano. Il 'gruppo delle urbaniste', coordinato dall'autrice, è composto dalle dott.sse Camilla Ariani e Valentina Calabrese che sono le autrici materiali delle tavole qui inserite.

Note

1 Questo aspetto è stato integrato e completato anche con il contributo del lavoro svolto nel Workshop internazionale dal gruppo "Sistemi e regole per l'abitare diffuso: spazio pubblico e servizi".

2 Questo particolare è stato integrato e completato anche con il contributo del lavoro svolto nel Workshop internazionale dal gruppo "I vettori della dimensione paesaggistica: da Oriolo al territorio".

Riferimenti

Curci F., Formato E., Zanfi F. (2017) (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli Editore, Roma.

De Leo D. (2016), *Mafie & Urbanistica*, FrancoAngeli, Milano.

De Leo D. (2017a), *La sotto-rappresentazione della sregolazione. Un problema di definizioni e di policies* (con L. Lieto e F. Palestino), in A. Balducci, V. Fedeli, F. Curci, *Ripensare la questione urbana. Regionalizzazione dell'urbano in Italia e scenari di innovazione*, Guerini Editore, Milano, p. 229-255.

De Leo D. (2017b), "La rilevanza del contrasto all'abusivismo tra fenomeni criminali, inerzie e astuzie", in F. Curci, Formato E., Zanfi F. (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli Editore, Roma, p. 57-66.

Lanzani A., De Leo D., Mattioli C., Morello E., Zanfi F. (2021), "Nell'Italia di mezzo: rigenerazione e valorizzazione dei territori della produzione", in A. Coppola, M. Del Fabbro, A. Lanzani, G. Pessina, F. Zanfi (a cura di) (2021), *Ricomporre i divari. Politiche e progetti territoriali contro le disuguaglianze e per la transizione ecologica*, il Mulino, Bologna, p. 107-115.

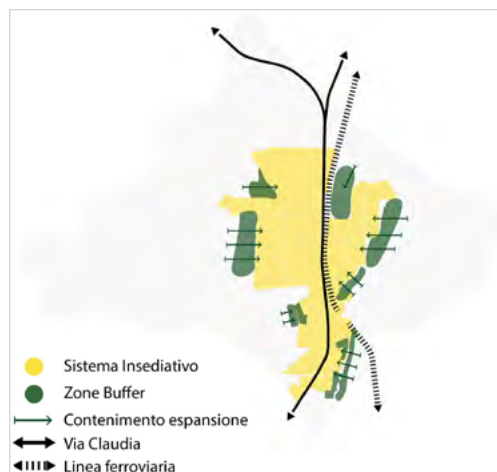


Fig. 4. Zone buffer (elaborazione del gruppo di ricerca).

La differenza in un avverbio: il caso della Valle dei templi

Gaetano Gucciardo

Per anni la Valle dei templi di Agrigento ha evocato il problema dell'abusivismo edilizio, delle centinaia di case sorte dentro il suo perimetro di inedificabilità assoluta, escluse da ogni sanatoria ma costante fonte di tensione sociale e politica. Oggi, però, la Valle dei templi attira centinaia di migliaia di turisti ed è ragione fondamentale della designazione della città a capitale della cultura. Cosa ha reso possibile questa trasformazione? Qui si illustra qualche elemento per spiegarla.

Introduzione

Fino agli anni '80, nei media, nel dibattito pubblico, nel confronto politico e anche nell'economia locale, la Valle dei templi di Agrigento si presentava come vincolo allo sviluppo e come ragione di conflitto. Erano in atto spinte edilizie espansive che si dirigevano verso il mare e la valle è proprio tra la città e il mare. Dopo l'abnorme crescita edilizia degli anni '50 e '60 coi palazzoni informi nel centro urbano, era arrivata la fase dello *sprawl* suburbano abusivo che aveva toccato anche la zona di inedificabilità assoluta della Valle dei templi. È difficile fare stima ma la stragrande maggioranza degli edifici era abusiva e, dopo la legge di sanatoria, vennero presentate circa 10 mila domande; in una città con circa cinquantamila abitanti significa quasi una domanda a famiglia. Nella Zona A gli immobili abusivi erano stimabili in circa settecento (Gucciardo 1999). Ma tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90, cambiamenti sociali e culturali cambiarono il quadro politico e maturarono le condizioni per la istituzione del Parco della Valle dei templi che oggi sta trasformando l'economia del territorio ed è la ragione fondamentale della designazione della città a Capitale della cultura del 2025.

Questo articolo affronta il tema di questa transizione che è insieme strutturale e culturale. La domanda che lo ispira è: come si è passati dalla Valle dei templi insidiata dall'abusivismo alla Valle dei templi parco, patrimonio dell'umanità e attrazione turistica con un milione di visitatori all'anno?

Lo snodo è in una parola, e la parola è un avverbio. Precisamente l'avverbio 'legalmente'.

In questo articolo vorrei raccontare la storia di come venne approvata dal parlamento siciliano la legge istitutiva del parco; di come, a un certo punto, comparve l'avverbio "legalmente" e come esso abbia non solo consentito di approvare la legge con una ampia maggioranza che le ha conferito maggiore legittimità politica ma come quell'avverbio indicasse un cambio di paradigma e ne fosse retrospettivamente un effetto (accadeva qualcosa nella società e nella cultura che spingeva a un cambio di paradigma) e prospettivamente una causa (quel cambiamento, istituendo il parco, a determinate condizioni, ha favorito il cambio di paradigma).

L'abusivismo ad Agrigento

La storia della costruzione illegale della contemporanea città di Agrigento è troppo nota perché venga riproposta qui (Di Paola e Barbagallo 1985; Martuscelli *et al.* 1966; Mignosi 1966; De Lucia 1989; Gucciardo 1999); indico solo i punti essenziali per consentire una inquadratura complessiva.

Nel dopoguerra la città s'aggancia alla impetuosa crescita economica del Paese, cresce la popolazione, cresce il reddito, crescono i consumi e cambiano anche i modi dell'abitare: non più le case di pietra, i bassi e la convivenza forzata in spazi angusti ma gli appartamenti nei palazzi, magari con l'ascensore, i servizi igienici completi, i balconi e tante stanze. La composizione sociale della città cambia, cresce la classe media e anche gli strati popolari accedono a livelli di reddito che consentono di ambire a un appartamento moderno. Tutto questo si traduce in una massiccia crescita della

domanda di abitazioni che dà vita a una frenetica attività edificatoria che travolge ogni norma edilizia e urbanistica e persino quelle del buon senso.

Dopo una decina di anni di questa sfrenata crescita che occupò e investì gli spazi attorno alla città vecchia e pure dentro il centro storico, si era prodotta una fitta cinta di palazzoni informi che ostruisce la vista del centro storico da fuori la città e della Valle dei Templi da dentro il centro storico. Al culmine di questa crescita all'insegna della violazione del regolamento edilizio, dei vincoli panoramici, delle licenze edilizie, dei principi di salvaguardia degli spazi pubblici, il 19 luglio 1966, una frana di enormi proporzioni investì il costone occidentale della città trascinando a valle centinaia di case e decine di palazzi. Solo la fortuna poté evitare il peggio. Gli abitanti furono avvertiti tempestivamente da un netturbino e l'allarme si diffuse velocissimo di bocca in bocca, di casa in casa, di palazzo in palazzo e tutti furono fuori un attimo prima dei crolli. Nessun morto e nessun ferito ma macerie ovunque e migliaia di senza tetto.

L'eco fu nazionale. All'impressione per la vastità dell'area franata si aggiunse lo sgomento per l'estensione e l'enormità degli abusi edili. In poco tempo, il sospetto che ci fosse un rapporto di causa-effetto fra la sregolatezza della crescita edilizia e l'evento franoso, si trasformò in atto d'accusa alla classe dirigente democristiana locale. Il parlamento si affrettò a dichiarare la Valle dei templi zona archeologica di interesse nazionale, emanò una legge con provvedimenti a favore della città¹ e rinviò a un Decreto interministeriale (il Gui-Mancini del 16 maggio 1968) la regolamentazione urbanistica del territorio della città proprio per tutelare la Valle dei templi. La città, incapace di amministrare sé stessa e soprattutto inetta a tutelare il bene inestimabile che insiste sul suo territorio, venne sostanzialmente commissariata.

Pareva che tutto dovesse cambiare, che la città e la sua classe dirigente potessero apprendere la lezione, pareva che i vincoli posti nazionalmente sarebbero riusciti a indirizzare l'espansione edilizia in forme e modi che avrebbero rispettato la Valle dei templi e tutta l'area che le fa da contorno.

E invece, per tutto il decennio successivo, l'edificazione illegale proseguì, sotto forme diverse ma pur sempre abusive. Invece del centro urbano venne aggredito il territorio

circostante e non furono risparmiate neanche le zone più prossime alla Valle dei templi. Pure la Zona A, quella di inedificabilità assoluta, venne interessata dalla edificazione di centinaia di costruzioni abusive.

All'illegalità diffusa corrispondeva la legalità debole (La Spina 2005): le autorità politiche stabilivano confini e vincoli e poi si trascurava la loro effettività. Molti abusi passavano inosservati e se venivano denunciati, i provvedimenti sanzionatori erano blandi e arrivavano molto tempo dopo. L'idea diffusa era che i confini della Zona A di inedificabilità assoluta erano troppo estesi, che l'area davvero intangibile era quella comunemente ritenuta archeologica, quella delle emergenze macroscopiche (i templi) e che fosse lì che non si dovesse costruire e che, prima o poi, sarebbe arrivato un provvedimento che avrebbe sanato tutto. Interveneva in questa definizione della situazione il tacito patto fra consenso politico e allentamento delle norme fino alla loro negoziabilità indefinita (Donolo 1978).

Era ormai diventata una idea radicata quella per la quale lo Stato emanava norme che poi non avrebbe fatto rispettare e, davanti allo stato di fatto, le avrebbe sostanzialmente revocate o adattate alla situazione.

I fascicoli dall'Assessorato regionale ai Beni ambientali e culturali sono pieni di ricorsi in cui una delle giustificazioni costanti adottate dai costruttori abusivi della Zona A della Valle dei templi era proprio che essa è lontana dal loro edificio, che non pensavano di arrecarle danno, né speculare. Addirittura, sono gli stessi ricorrenti che pretendono di indicare loro quali sono i 'veri' confini della Valle dei templi (Gucciardo 1999).

Il Piano regolatore della città, adottato nel 1978, assecondava l'aspettativa dei proprietari di immobili abusivi prevedendo la riduzione della Zona A tale da escludere le aree più interessate dall'abusivismo. La Regione, nel 1982, respinse quel piano e confermò, pure per il Piano regolatore, i confini fissati dal Decreto interministeriale. Per gli abusivi fu un duro colpo: l'aspettativa della sanatoria, che aveva alimentato l'edificazione abusiva dentro la Zona A anche se lungo i confini, venne tradita e anche il fenomeno, dal 1982, subì una brusca interruzione fino a scomparire (Gucciardo 1999).

Poi vennero pure le leggi di sanatoria (in particolare quella regionale, la 37 del 1985) e probabilmente proprio perché costituivano

un atto che legittimava comportamenti in violazione delle leggi, le case ricadenti nelle zone di inedificabilità assoluta, a mo' di foglia di fico, vennero escluse dal beneficio.

Erano gli anni '80, si mobilitavano i proprietari degli immobili abusivi ma si mobilitava anche la società civile che rivendicava legalità e tutela dell'ambiente. Per via della crescita dell'apparato pubblico, era cresciuta una classe media con istruzione medio-alta che esprimeva un bisogno di competenza, professionalità, efficienza che, sul piano civile e politico, si traduceva in associazionismo e domanda di legalità (Jedlovski 1990; Luciano 1992; Trigilia 1995).

La Valle dei templi divenne uno dei banchi di prova della tensione di quegli anni. Per essa il movimento ambientalista rivendicava una tutela che escludesse ogni ipotesi di sanatoria e la conferma dei confini stabiliti dal Gui-Mancini. E da un fronte molto più ampio e articolato veniva, pressante, la richiesta di istituire un parco con la finalità non della sola conservazione ma anche della valorizzazione.

L'istituzione del Parco della Valle dei templi

Per quanto riguardava i confini, dopo il trasferimento di competenza alla Regione, era necessario un provvedimento legislativo per stabilirli in via definitiva. Il provvedimento arrivò nel 1991 col decreto Nicolosi. E Nicolosi, il Presidente della Regione del tempo, recepì, così come erano, i confini del Gui-Mancini. La Zona A era quella, non veniva ridimensionata e le case che vi erano state costruite dopo l'emanazione del decreto non solo continuavano a essere abusive ma erano irrimediabilmente escluse da ogni ipotesi di accesso ai benefici della sanatoria. Nel 1993 fu emanata la legge che istituiva il sistema regionale dei parchi ma si dovette attendere il 2000 per la legge istitutiva del Parco della Valle dei templi. Ed è qui che possiamo collocare un punto di svolta che emerge quasi plasticamente dal dibattito serrato che si svolge in Assemblea regionale siciliana nelle sedute del 17, 18 e 24 ottobre 2000. È opportuno soffermarsi sulla articolazione e l'evoluzione del confronto perché in quell'aula, fra quei deputati, nel contenuto degli interventi, oltre al merito, si può leggere, come in filigrana, una svolta, insieme culturale e politica, di portata storica.

Si discusse di un Disegno di legge presenta-

to il 21 maggio 1997 dai Deputati Adragna, del Partito popolare, e Capodicasa del Partito democratico della sinistra per la istituzione del Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei templi. Era un disegno di legge complesso e ambizioso che voleva istituire il parco e, nel contempo, trovare una via d'uscita al problema delle costruzioni abusive ricadenti nella Zona A ed escluse da ogni sanatoria. Nella presentazione del disegno di legge si poteva, infatti, leggere: "Per quanto riguarda il destino delle costruzioni abusive ricadenti entro il perimetro del Parco, sarà il Piano particolareggiato a verificare la compatibilità di ogni singola realizzazione con le finalità e la zonizzazione individuata". E poi il comma 1 dell'articolo 14 (18 nella versione che discussero in aula) recitava: "Fino all'approvazione del Piano particolareggiato rimangono sospese le procedure sanzionatorie previste dalle leggi in vigore nell'ambito del perimetro del Parco stesso". Dunque, i punti delicati, riguardo agli immobili abusivi, erano quelli relativi alla divisione della Zona A in sottozone con vincoli differenziati e la sospensione delle sanzioni. Su questi due punti si concentrò immediatamente l'attenzione delle forze politiche più vicine al mondo ambientalista, in particolare Rifondazione comunista, La Rete e un Deputato del Pds, Gianfranco Zanna.

La prima seduta in cui ne parlarono è del 3

agosto 1999 (Seduta Ars n. 261),² in prossimità della chiusura estiva. Ne discussero in base a una richiesta di un Deputato di Forza Italia, Michele Cimino, presidente della Commissione cultura, che ne chiese tecnicamente il 'prelievo', il che vuol dire che non era in programma e infatti era in corso una riunione di Commissione e il Deputato Zanna lamentò di non avere potuto partecipare alla decisione circa il prelievo. Il sospetto che venne era che si stesse tentando una forzatura e di far passare la legge senza un esame e dibattito attenti. Alcuni contestarono l'assenza dell'urgenza che avrebbe giustificato il 'prelievo' del punto.

Nel suo intervento, il relatore, Benedetto Adragna, disse che "il disegno di legge mira a considerare con la dovuta attenzione il fenomeno e a non sottovalutare gli accadimenti di indiscutibile impatto sociale. Non può infatti prescindere dall'affrontare normativamente anche la questione relativa all'abusivismo edilizio nella Valle dei templi". Il fatto è che la conferma del vincolo di inedificabilità assoluta, in quel disegno di legge, non coincideva con la impossibilità di sanare le case costruite in violazione del vincolo. E sono rivelatrici le parole che Adragna pronunciò: "la norma non sospende le procedure demolitorie relative agli immobili abusivi non ultimati e non utilizzati ai fini abitativi". E dunque se gli immobili erano ultimati e utilizzati a fini

abitativi si apriva una possibilità.

La previsione di una diversa perimetrazione, combinata con la estemporaneità del momento in cui la legge venne portata in aula a ridosso della pausa estiva, non poteva che sollevare sospetti. La legge istituiva il Parco e apriva un varco per le case abusive. Fu quello che sostennero alcuni deputati come Forgione di Rifondazione comunista e il liberale Francesco Martino.

E mentre da destra, da Scalia e da Cimino, veniva la tesi che la città era vittima di strumentalizzazioni politiche che avevano ingigantito il fenomeno dell'abusivismo, Adragna e Capodicasa respingevano energicamente la tesi che la legge contenesse elementi favorevoli agli abusivi. Adragna disse che non c'era una sola norma che prevedesse il ridimensionamento dei confini della Zona A o una che introducesse una sanatoria o che prevedesse la sospensione delle procedure demolitorie – aggiunte – dei cosiddetti scheletri. Anche Capodicasa negò che la legge potesse consentire una qualunque sanatoria. Era tanto convinto che davanti a una interruzione dell'Onorevole Martino che parlava della previsione di modifiche della destinazione d'uso, precisò che "riguarda abitazioni legalmente esistenti". Fu il primo a utilizzare questa espressione, a ricorrere all'avverbio "legalmente" riferito alle abitazioni. Ma nella legge che stavano discutendo quell'avverbio, quella restrizione, non c'era.

Le opposizioni, infatti, insistettero: le due norme, quella che divideva la Zona A in aree con vincoli differenziati, e quella che prevedeva una moratoria delle procedure sanzionatorie, messe insieme, prefiguravano la possibilità che il piano consentisse una qualche forma di recupero delle costruzioni abusive ed ecco perché, nel frattempo, si stabiliva che le sanzioni (sostanzialmente le demolizioni) si sospendessero.

La discussione fu rinviata alla seduta successiva ma, in realtà, riprese dopo oltre un anno, il 17 ottobre del 2000 quando il governo non era più a presidenza Pds e anzi il Pds era all'opposizione.

A conferma di quanto quella legge premesse alla parte politica più esplicitamente schierata con gli interessi degli abusivi, a quella seduta (la 322) si presentarono il Deputato di Alleanza nazionale, Giovanni Marino, e il Sindaco, Calogero Sodano (Sodano *et al.*

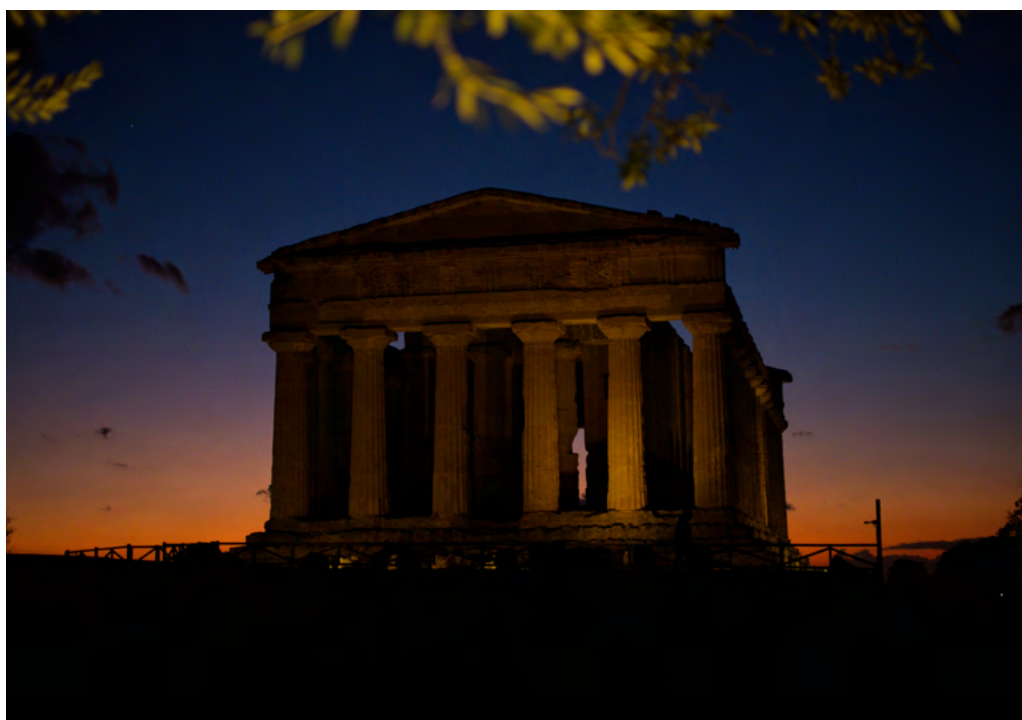


Fig. 1 Tempio della Concordia (Foto di Salvatore Gucciardo).

1982).³ Il dibattito riprese esattamente dai due punti contestati dall'opposizione, la zonizzazione e la moratoria, e fu costruito su abili differenze di definizioni. Quando intervenne Capodicasa ribadì energicamente che non si prevedeva alcuna sanatoria e la divisione e si confermava il divieto di inedificabilità assoluta. Ma l'opposizione non contestava questi punti. Quello che Capodicasa non diceva era se la previsione della zonizzazione, combinata con la redazione del piano del parco, avrebbe potuto prevedere forme di sanatoria, altrimenti perché prevedere la moratoria?

Sotto l'incalzare delle contestazioni, il governo presentò il seguente emendamento: "I confini della Zona A, individuati dal Decreto 13 giugno 1991, di cui all'articolo 25 della Legge 10 agosto 1985 n. 37 non possono subire variazioni se non in aumento e con le procedure di cui all'articolo 6". Non era una concessione sufficiente ed eludeva i due problemi: la sub-zonizzazione e la moratoria.

Fu nella seduta del 18 ottobre, quando si passò alla discussione dei singoli articoli, che si ebbe la svolta. Adragna e il governo presentarono gli emendamenti che introducevano l'avverbio "legalmente" tutte le volte che ricorrevano le parole "costruzioni", "impianti", "volumi tecnici", "opere edilizie", "fabbricati", "immobili" esistenti. Vennero tutti approvati. Fu quell'avverbio il grimaldello che fece saltare l'ingranaggio. A uno a uno gli articoli passarono.

Quando si giunse all'articolo 18, quello della sospensione delle procedure sanzionatorie, emerse in tutta evidenza il varco favorevole agli abusivi. Lo stesso Capodicasa ammise che non si poteva istituire il Parco senza affrontare il problema sociale degli abusivi e, ironicamente, fece notare ai deputati di Rifondazione comunista che avrebbero dovuto essere sensibili a questo tema. Tuttavia, respinse il sospetto che la norma, vincolando la sospensione delle sanzioni all'approvazione del piano del parco e dando per sottinteso che il piano non si sarebbe mai fatto, servisse a sospendere a tempo indeterminato le sanzioni (pagina 46) e, malgrado la pressione del mondo ambientalista e di alcuni mezzi di informazione che presentavano la legge come un favore agli abusivi, la maggioranza tenne il punto e approvò la legge con la moratoria delle sanzioni.

L'avverbio "legalmente", tuttavia, non consentiva e, di fatto, non consentì varchi. Anche il piano del parco avrebbe potuto disciplinare solo immobili legali. Erano esclusi gli edifici abusivi. Come sottolineò il deputato Basilio Vella, se la legge stabiliva che ogni intervento doveva essere relativo a opere "legalmente esistenti" essa non consentiva alcun intervento per le opere abusive il cui destino era stabilito dalle leggi di sanatoria pregresse. Se l'intenzione dei promotori era quella di aprire un qualche spiraglio per successive normazioni essa era stata frustrata e rimaneva solo la norma delle sospensioni in attesa del piano ma la legge stessa stabiliva un termine perentorio per la sua approvazione.

Il 4 novembre del 2000 la Gazzetta ufficiale della regione siciliana pubblicava la Legge istitutiva del Parco archeologico e paesaggistico della Valle dei templi.

Può sembrare solo un dibattito d'aula e invece era espressione del conflitto che aveva attraversato la società siciliana per trent'anni tra le ragioni di un uso assennato del territorio e le ragioni private della edificazione a costi di convenienza di opere edili. Da una parte la rivendicazione del rispetto di norme per la tutela del bene pubblico rappresentato da monumenti, paesaggi, identità storiche, paesaggistiche, monumentali e dall'altra la rivendicazione di un diritto a fare da sé a proposito di edilizia. Senza quell'avverbio,

tutta l'attenzione politica, sociale, culturale degli anni successivi, quando si sarebbe dovuto redigere il Piano del parco, sarebbe stata, di nuovo, fagocitata dalla questione del che cosa fare con le case abusive. E invece le energie furono spese per un piano concentrato sulla valorizzazione (Ferrara e Campioni 2005)

Da lì a poco il Parco divenne realtà operativa e fu affidato l'incarico per la redazione del Piano del parco. Della sospensione delle sanzioni non si parlò più e il Parco divenne una realtà tangibile dal punto di vista economico, turistico e culturale. Fu introdotto un biglietto di ingresso che ha generato incassi consistenti che hanno consentito di investire nella valorizzazione del Parco con campagne di scavo (è di qualche anno fa la scoperta del Teatro di Akragas), interventi di restauro, di recupero di manufatti, di manutenzione degli stessi templi, con la razionalizzazione dei percorsi di visita, la creazione di nuovi itinerari, l'abbattimento delle barriere architettoniche, la promozione di mostre, concerti, esposizioni, installazioni, la realizzazione di eventi con forte impatto mediatico che hanno proiettato la Valle dei templi nel mondo con tutto il suo fascino incantato.

Un proliferare impressionante di iniziative e attività che coinvolgono alunni, studenti, cittadini sotto varie vesti: visitatori, spettatori, artisti, professionisti, volontari. Le presenze



Fig. 2 Tempio di Ercole (Foto di Salvatore Gucciardo).

nella Valle, che all'inizio della istituzione del Parco erano poco più di seicentomila, nel 2019, prima della pandemia, erano arrivati a 915mila e per il 2023 i numeri fanno prevedere che si supererà la soglia del milione. In quella parola, legalmente, c'è tutta la sintesi del conflitto che era sociale, culturale e politico che giunse al culmine negli anni '90. La società siciliana ha faticato a farci i conti, ha continuato per tutta la sua modernizzazione del secondo dopoguerra ad adottare condotte ignare della legge, ha resistito al disciplinamento formale-astratto della legge in nome di ataviche resistenze contadine e di opportunistiche e moderne occasioni di consenso e di patrimonializzazione (Guastella 1976).⁴ Quell'avverbio, inserito nella legge, ha prodotto un riorientamento decisivo e la legge ha indirizzato gli interessi del territorio verso la valorizzazione della Valle dei templi. Il problema dell'abusivismo edilizio – che non è sparito – è finito sullo sfondo. È un problema non più – per così dire – sistemico. È invece sistemico rafforzare il legame fra l'economia del territorio, la sua società e il suo patrimonio storico, monumentale e paesaggistico. Quella locale rimane una società segnata da forti componenti di sfiducia, che soffre del collasso delle forme tradizionali di espressione e selezione politica, comprese quelle che si producevano, fra gli anni '80 e '90, attraverso la vivacità della società civile. Tuttavia, mi sentirei di dire che l'istituzione del Parco, con la sua autonomia finanziaria e di gestione e la sua *mission* di valorizzare il patrimonio della Valle dei templi, ha creato le condizioni per quella che Douglass North (2006, 2007) indica come la condizione perché una società si avvii sul cammino dello sviluppo: l'allineamento dell'interesse individuale con quello collettivo. Negli anni è enormemente cresciuta la ricettività per il turismo non standardizzato per cui oggi, ci dice Gaetano Pendolino, che è stato a lungo presidente e amministratore del consorzio che riunisce moltissimi comuni e decine di imprese del settore turistico denominato "Distretto turistico Valle dei templi", esistono circa cinquecento Bed&Breakfast, con una ricettività di duemila posti letto che si aggiungono alla tradizionale ricettività alberghiera. La crescita delle opportunità legate al turismo ha consentito di fare investimenti nel recupero

di diversi immobili nel centro storico e, pur permanendo ampie zone di degrado e abbandono, altre mostrano i segni del recupero e della cura. Si è decuplicato il numero delle guide turistiche che sono oggi oltre un centinaio e sono organizzate in associazione come lo sono i B&B ed anche questo è segno di una crescita della capacità della società di organizzarsi per qualificare l'offerta turistica. La filiera turistica fa, fra le altre cose, pure formazione proprio per innalzare la qualità dei servizi offerti. È aumentato, come detto, il numero di visitatori ed è anche aumentata la permanenza media che è passata da 1,3 notti a quasi due. In breve, c'è una società e una economia, forse persino al di là di come si percepiscono e si rappresentano, che si stanno trasformando in conseguenza delle opportunità turistiche che la Valle dei templi offre. È per questa ragione che le ferite che la Valle ha subito e che sono, in fondo, ancora lì (non solo le case abusive, ma una superstrada che la attraversa trasversalmente, un'altra che la fende per collegare la città alla sua località marittima, un viadotto i cui pilastri insistono su una necropoli), sono finite sullo sfondo. L'economia e la società locale non pressano più, o non pressano più come prima, perché si possa edificare laddove è vietato. Quelle pressioni trattavano il territorio come un bene da parcellizzare e privatizzare. La domanda che viene adesso dalla società e dall'economia è altra e, con tutti i limiti di una società civile debole, è ben attenta a tutte le iniziative che promuovono la Valle dei templi. Si può dare una *chances* a questa città che si affaccia su un patrimonio di cui deve essere custode. ■

Note

1 La Legge 749 del 28 settembre 1966 "Provvedimenti a favore della città di Agrigento in conseguenza del movimento franoso verificatosi il 19 luglio 1966".

2 Tutti i resoconti delle sedute dell'Assemblea regionale siciliana sono reperibili al seguente link: <https://www.ars.sicilia.it/agenda/lavori-aula>. A questo link si rimanda per la fonte di tutti i riferimenti successivi al dibattito parlamentare.

3 Era il sindaco che aveva scritto che il decreto Gui-Mancini aveva trasformato la Valle dei templi nella "piovra che stava divorando l'economia cittadina" (Sodano, Salvago e Gulotta 1982: 18).

4 Per una brillante, affettuosa ma ideologicamente non simpatetica descrizione della mentalità contadina si legga Guastella (1976: capp. V e VI).

Riferimenti

De Lucia V. (1989), *Se questa è una città. La condizione urbana nell'Italia contemporanea*, Editori Riuniti, Roma.

Di Paola N., Barbagallo R. (1985), *Ispezione straordinaria presso il Comune di Agrigento*, Presidenza della Regione siciliana, gennaio 1964 in allegato alla Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia della VI legislatura, doc. XXIII n. 2, Vol. IV, tomo 11esimo, parte seconda, Tipografia del Senato, Roma [<http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/docBicameraleInchiesta.asp?commissione=5#leg6>].

Donolo C. (1978), *Mutamenti nel blocco sociale dominante nel Mezzogiorno* in A. Collidà (a cura di), *L'economia italiana tra sviluppo e sussistenza*, Franco Angeli, Milano.

Ferrara G., Campioni G. (2005), *Paesaggi di idee. Uno sguardo al futuro della Valle dei Templi di Agrigento*, Alinea, Firenze.

Guastella S.A. (1976), *Le parità e le storie morali dei nostri villani*, Rizzoli (ed. or. 1884), Milano.

Gucciardo G. (1999), *La legge e l'arbitrio. L'abusivismo edilizio in Italia. Il caso della Valle dei Templi di Agrigento*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz).

Jedlovski P. (1990), "Nuovi ceti medi nel Mezzogiorno: tra clientelismo e professionalità", *Inchiesta*, no. 88-89, p. 126-40.

La Spina A. (2005), *Mafia, legalità debole e sviluppo del Mezzogiorno*, il Mulino, Bologna.

Luciano A. (1992), "Le nuove professioni nel Mezzogiorno", *Meridiana. Rivista di Storia e Scienze sociali*, no. 13, p. 129-159.

Martuscelli M., Ambrosetti A., Astengo G., Di Paola N., Guarino G. et al. (1966), "Indagine sulla situazione urbanistica di Agrigento. Relazione al ministro Mancini", *Urbanistica*, no. 48, p. 29-160.

Mignosi R. (1985), *Relazione sull'attività urbanistica ed edilizia del Comune di Agrigento*, Assessorato regionale agli EE.LL., agosto-novembre 1966 in allegato alla Relazione conclusiva della Commissione parlamentare d'inchiesta sul fenomeno della mafia in Sicilia della VI legislatura, doc. XXIII n. 2, Vol. IV, tomo 11esimo, parte seconda, Tipografia del Senato, Roma [<http://legislature.camera.it/documenti/documentiparlamentari/docBicameraleInchiesta.asp?commissione=5#leg6>].

North D. (2006), *Capire il processo di cambiamento economico*, il Mulino, Bologna.

North D. (2007), *Istituzioni, cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, il Mulino, Bologna.

Sodano C., Salvago V., Gulotta R. (1982), *Agrigento dei templi e degli agrigentini*, Comune di Agrigento, Assessorato Lavori pubblici.

Triglia C. (1995) (a cura di), *Cultura e sviluppo*, Meridiana Libri, Catanzaro.

Analisi dei primi due distretti del cibo agroalimentare dell'Umbria come strumenti di pianificazione della rigenerazione circolare dei territori

Luca Fondacci

I distretti in agricoltura sono una delle tipologie più innovative della *governance* territoriale e della pianificazione integrata per promuovere lo sviluppo rurale sostenibile, multifunzionale e partecipativo, la competitività del sistema produttivo territoriale e la decentralizzazione delle politiche rurali europee e regionali. La prima esperienza italiana del distretto rurale della Maremma, promosso e sviluppato con successo tra il 1996 ed il 2003 dalla Provincia di Grosseto, è da ritenersi il punto di riferimento per la definizione del Decreto legislativo n. 228 del 18 maggio 2001 "Orientamento e modernizzazione del settore agricolo a norma dell'articolo 7 della legge 5 marzo 2001, n. 57", che all'art. 13 introduce i distretti rurali ed i distretti agroalimentari di qualità, lasciando alle regioni il compito di individuarli e riconoscerli.

Al Dlgs 228/2001 hanno fatto seguito diverse modifiche e integrazioni, l'ultima delle quali è contenuta nella L 205/2017 (finanziaria 2018) che al comma 499, art. 1, accanto ai distretti rurali e agroalimentari, introduce i sistemi produttivi locali ed i distretti biologici, indicando i distretti del cibo come lo strumento per rendere la sicurezza alimentare e la salvaguardia del territorio e del paesaggio rurale parte integrante del modello di sviluppo del sistema agroalimentare nazionale. Anche in questo caso, spetta alle regioni e alle province autonome individuarli con proprie norme e comunicarli al Ministero delle politiche agricole alimentari forestali, presso il quale è costituito specifico registro nazionale, in cui sono attualmente registrati 188 distretti.

Il promotore del distretto deve essere un soggetto a carattere assembleare (consulta, tavolo, comitato di distretto, ecc.) che può

assumere diverse forme giuridiche, come ad esempio quelle associative, societarie, consortili, cooperative, reticolari (Albissini 2010). Con Delibera della giunta regionale umbra n. 199 del 25 marzo 2020 "Disposizioni attuative regionali per il riconoscimento dei 'Distretti del cibo' ai sensi dell'art. 13 del D.Lgs. n. 228/2001 e s.m.i.", l'Umbria è stata l'ultima regione in ordine di tempo a regolare la costituzione dei distretti del cibo. In questo caso, tra i soggetti proponenti vengono individuati anche i Gruppi di azioni locali (Gal), che: a) non possono costituire singolarmente un distretto, ma devono avere al loro interno dei partner, come imprese o organizzazioni attive nelle filiere agricole, enti di ricerca e università; b) devono costituirsi o essere già costituiti in una delle forme giuridiche cui si è accennato.

Il Gruppo di azione locale Trasimeno Orvietano (Gal-TO) è il soggetto richiedente dei primi due Distretti del cibo agroalimentare e delle produzioni certificate e tutelate (Dipc) riconosciuti dalla Regione Umbria: il Dipc del Sud Ovest dell'Orvietano e il Dipc del Trasimeno Corcianese. Francesca Caproni, direttrice del Gal-TO, ha svolto fin dall'inizio l'attività di coordinamento amministrativo del processo di preparazione dei Dipc. Chi scrive ha avuto l'incarico di coordinatore tecnico scientifico del gruppo di lavoro del Gal-TO che con i principali operatori pubblici e privati delle aree di riferimento ha elaborato i due documenti contenenti le strategie dei distretti, denominati "Strategia integrata per il riconoscimento del Distretto agroalimentare di qualità area Sud Ovest Orvietano" (Associazione Distretto del cibo di qualità, area Sud Ovest Orvietano 2022) e "Strategia

integrata per il riconoscimento del Distretto agroalimentare di qualità area Trasimeno Corcianese" (Associazione Distretto del cibo di qualità, area Trasimeno-Corcianese, 2022), che per comodità da ora in avanti saranno chiamate strategie integrate.

L'articolo presenta in tre parti il processo che nel giugno 2022 ha portato al riconoscimento da parte della Regione Umbria dei primi suoi due distretti del cibo.¹ Nella prima parte, si affrontano le ragioni socio-economiche del passaggio dal distretto industriale ai distretti in agricoltura e si inquadra il proponente dei Dipc dell'Umbria. La seconda parte illustra le fasi e i processi decisionali utilizzati per definire le strategie integrate dei Dipc. Nella terza parte si discutono i contenuti delle strategie integrate e ci si sofferma su due specifiche azioni che li rendono strumenti per pianificare la rigenerazione territoriale in ottica di economia circolare.

La traslazione dai distretti industriali ai distretti in agricoltura

L'esplicito riferimento del Dlgs 228/2001 che come anticipato definisce i distretti in agricoltura, all'art. 35 della Legge 5 ottobre 1991, n. 317 e s.m.i. "Interventi per l'innovazione e lo sviluppo delle piccole imprese", rivela che i distretti rurali e agroalimentari discendono da quelli industriali (Tocaceli 2012). Le ragioni per cui il legislatore nazionale sposta la cultura dei distretti industriali al settore agricolo sono sostanzialmente tre. Quaranta anni di 'distrettualistica' italiana hanno chiaramente evidenziato il ruolo cruciale di questo modello organizzativo nella diffusione in tutto il mondo dell'idea del *Made in Italy* e dei prodotti del tessile-moda, arredo-casa,

meccanica-automazione e alimentare, solo per fare alcuni esempi rappresentativi dell'eccellenza italiana (Fortis e Quadrio Curzio 2006). Alla vigilia della prima vera riforma della politica agricola comune, nella seconda metà degli anni '80, le criticità del modello economico neoclassico, cui si era ricorso con Direttiva Ce n. 159/1972 per rendere più moderno ed efficiente il settore agricolo, spinge a ripensare la ristrutturazione delle imprese agricole italiane (Belletti e Marescotti 2006). La chiave di volta viene fornita dagli studi attorno al nesso tra la disintegrazione verticale dei processi di produzione e le reti di competenze nei distretti industriali che conduce alla prima elaborazione del concetto di "distretto agroindustriale marshalliano" (Iacoponi 1990). La terza ragione va rintracciata nella sperimentazione nelle aree rurali, semirurali e montane di uno sviluppo locale integrato, sostenibile, partecipato e multisettoriale, avviata nel 1991 dai gruppi di azione locale nell'ambito dell'iniziativa comunitaria

Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale-LEADER (Bernabei 2021).

I Gal sono i partenariati composti da rappresentanti delle principali componenti istituzionali, economiche e sociali del proprio territorio, cofinanziati dai fondi Sie, che hanno il compito di favorire la creazione di reti tra territori, cittadini e organizzazioni pubbliche e private per realizzare lo sviluppo mirato ai luoghi previsto dal programma LEADER. I Gal italiani oggi sono circa 200 ed in 30 anni di attività hanno gestito 2 miliardi di euro, realizzato oltre 45.000 mila progetti in 6.000 comuni di aree interne, in cui vivono più di 20 milioni di persone (Fondacci 2022). I Gal hanno contribuito ad affermare i principi dello sviluppo rurale del XXI secolo di cui si è ampiamente discusso in Fondacci (2022):

- il principio della territorialità o dello sviluppo mirato ai luoghi;
- il principio della cooperazione o della *governance* multilivello;
- il principio della determinazione dell'inte-

resse generale o della eco-compatibilità delle azioni di sviluppo mirato ai luoghi.

Si tratta di principi che anche il Gruppo di azione locale Trasimeno Orvietano ha percorso a diffondere fin dalla sua costituzione nel 1994, in un territorio di 19 comuni e oltre 80.000 abitanti, a cavallo tra le province di Perugia e Terni, caratterizzato dalla presenza di aree protette, come il Parco naturale del Lago Trasimeno, l'area del Montepeggia e una forte specializzazione agricola nella viticoltura e olivicoltura. Questi principi inoltre sono stati posti alla base delle attività di preparazione delle strategie integrate dei primi due Dipc dell'Umbria.

La preparazione delle strategie integrate dei distretti del cibo agroalimentare e delle produzioni certificate e tutelate dell'Umbria

Il 15 marzo 2021, il Gal-TO avvia in diretta *streaming* il processo di maturazione e condivisione dell'idea di realizzare i primi distretti del cibo dell'Umbria alla presenza di rappresentanti della Regione Umbria, del parco tecnologico ed agroalimentare e di 30 aziende locali del settore alimentare, coinvolte direttamente dal Gal-TO. Nel secondo incontro del 7 maggio 2021, cui hanno partecipato rappresentanti del Mipaaf, del parlamento, della regione, degli enti locali, di associazioni di categoria agricole e di imprese locali, il Gal-TO indica in 12 mesi i tempi di studio e preparazione delle strategie integrate dei Dipc. I tempi reali sono stati più lunghi di tre mesi rispetto alle previsioni, ma quella dell'Umbria è una buona pratica di gestione del processo di preparazione di un distretto del cibo, perché basata sui seguenti fattori:

1. la costante attenzione riservata ai principali operatori pubblici e privati dei suoi territori dall'inizio alla fine del processo;
2. la decisione di costituire, subito dopo la fase di condivisione dell'idea di realizzare i Dipc, l'Associazione distretto del cibo di qualità area Trasimeno Corcianese e l'Associazione distretto del cibo di qualità area Sud Ovest Orvietano, così come previsto dalla normativa regionale, in modo da avviare la fase di definizione delle strategie integrate distrettuali con un chiaro e rigoroso elenco dei comuni coinvolti, dei soci fondatori e dei partner dei distretti del cibo;²
3. la scelta di definire le strategie dei distretti con il metodo della pianificazione strategica territoriale applicato su area vasta, che ha consentito di giungere in maniera efficiente ed efficace a delle decisioni sui

REGIONE	RIFERIMENTO NORMATIVO*	TIPOLOGIA E N. DISTRETTI REGISTRATI	TOTALE N. DISTRETTI
Abruzzo	Lr 18/2005	DAQ, 6	6
Basilicata	Lr 1/2001	DR, 2 - DAQ, 1 - DP, 1	4
Calabria	Lr 21 e 22/2004	DR, 23 - DAQ, 4 - BIOD, 2	29
Campania	Lr 20/2014	DR, 6 - DAQ, 16 - BIOD, 1	23
Emilia Romagna	Dgr 1816/2019	DR, 5 - BIOD, 1	6
Friuli Venezia Giulia			
Lazio	Lr 1/2006	DR, 3 - DAQ, 2 - BIOD, 10	15
Liguria	Lr 42/2001	BIOD, 1	1
Lombardia	Lr 1/2007	DAQ, 3 - DP, 15	18
Marche	Lr 11/2012	BIOD, 3 - DP, 1	4
Molise	Lr 8/2004		
Piemonte	Lr 26/2003**	DR, 3 - DAQ, 1	4
Puglia	Lr 10/2009	DR, 4 - DAQ, 3 - DP, 1 - BIOD, 2	10
Sardegna	Lr 16/2014	DR, 9 - DAQ, 1 - BIOD, 1	11
Sicilia	Lr 20/2005	DR, 7	7
Toscana	Lr 21/2004	DR, 11 - BIOD, 4 - St.VOS., 21 - CC, 5	41
Umbria	Dgr 199/2020	DR, 2 - DIPC, 2	4
Valle d'Aosta			
Veneto	Lr 40/2003	DR, 3 - BIOD, 2	5
Pa Trento	Lr 15/2008		
Totale			188

Legenda
 DAQ=Distretto agroalimentare di qualità
 DR=Distretto rurale
 DP=Distretto produttivo
 BIOD=Distretto biologico
 St.VOS=Strada del vino, dell'olio, dei sapori
 CC=Comunità del cibo
 DIPC=Distretto del cibo agroalimentare delle produzioni certificate e tutelate

Note
 * Viene indicata solo la prima Legge regionale sui distretti, senza le smi
 ** Il Piemonte aveva predisposto una propria legge regionale sui distretti del vino (Lr 20/1999), già prima della norma nazionale L 228/2001

Tab. 1. Tipologia dei distretti del cibo in Italia e relativa legislazione regionale (Elaborazione dell'autore su Registro nazionale distretti cibo-Masaf; siti internet delle regioni e dei distretti).

temi strategici di sviluppo dei Dipc. Il vero motore che ha portato ai Dipc è stato il processo partecipativo organizzato e gestito dal Gal-TO in maniera seria e produttiva. Vi sono state tre fasi di partecipazione caratterizzate dai seguenti elementi: a) oggetto degli incontri, b) finalità degli incontri, c) partecipanti. Nella prima fase, da marzo a settembre 2021, l'oggetto degli incontri erano le note informative sui distretti del cibo. La finalità era di fornire le conoscenze utili per la elaborazione delle analisi SWOT e delle strategie territoriali integrate. I partecipanti sono stati alcune centinaia di esponenti di interessi collettivi pubblici e privati delle due aree distrettuali, invitati direttamente dal Gal-TO o iscritti in modo autonomo. Il risultato di questa serie di incontri è stato l'aver gettato le basi progettuali con cui definire le visioni, le linee strategiche, gli obiettivi e le concrete azioni da realizzare nei distretti. L'oggetto degli incontri della seconda fase, settembre-novembre 2021, era la definizione del

nucleo di soggetti pubblici e privati con cui fondare i distretti. La finalità degli appuntamenti era di ottenere indicazioni sulle strategie e una lista di azioni concrete per i distretti. A questo fine, il Gal-TO ha predisposto e distribuito delle schede progettuali poi raccolte nel mese di dicembre. La terza fase è iniziata dopo che il Gal-TO ha costituito le due associazioni dei distretti del cibo, il 24 gennaio 2022. Nell'arco di quattro mesi, da febbraio a maggio 2022, sono stati preparati i due documenti, ciascuno di circa 60 pagine che definiscono le strategie per il riconoscimento dei primi due distretti del cibo dell'Umbria. L'elaborazione delle strategie integrate è avvenuta in parallelo ed il Gal-TO si è continuamente interfacciato con i comuni, i soci fondatori ed i partner dei distretti del cibo, al fine di condividere i risultati del gruppo di lavoro del Gal-TO e ottenere eventuali indicazioni e riscontri. Per comprendere come un processo così complesso sia stato realizzato in soli 15 mesi,

occorre tenere presente il fatto che le strategie integrate dei distretti sono state definite sulla base di punti di forza e debolezza, opportunità e minacce già da tempo identificati nei loro contorni e per le quali vi erano già delle elaborazioni condivise tra i partner dei distretti. In particolare, le analisi SWOT hanno evidenziato i punti di forza delle produzioni tipiche locali e la tenuta del comparto turistico, i problemi legati all'abbandono delle campagne, come ad esempio il rischio di una minore tutela ambientale da cui possono derivare criticità idrogeologiche, e le prospettive di valorizzazione dell'ambiente rurale attraverso imprese, agricole e non, in grado ripristinare dei collegamenti culturali tra le attività imprenditoriali e le diverse tradizioni locali. L'aver inoltre avuto come soggetto promotore un organismo di *governance* territoriale dotato di una propria segreteria operativa e di un gruppo di lavoro preparato e ben organizzato ha facilitato notevolmente il processo.

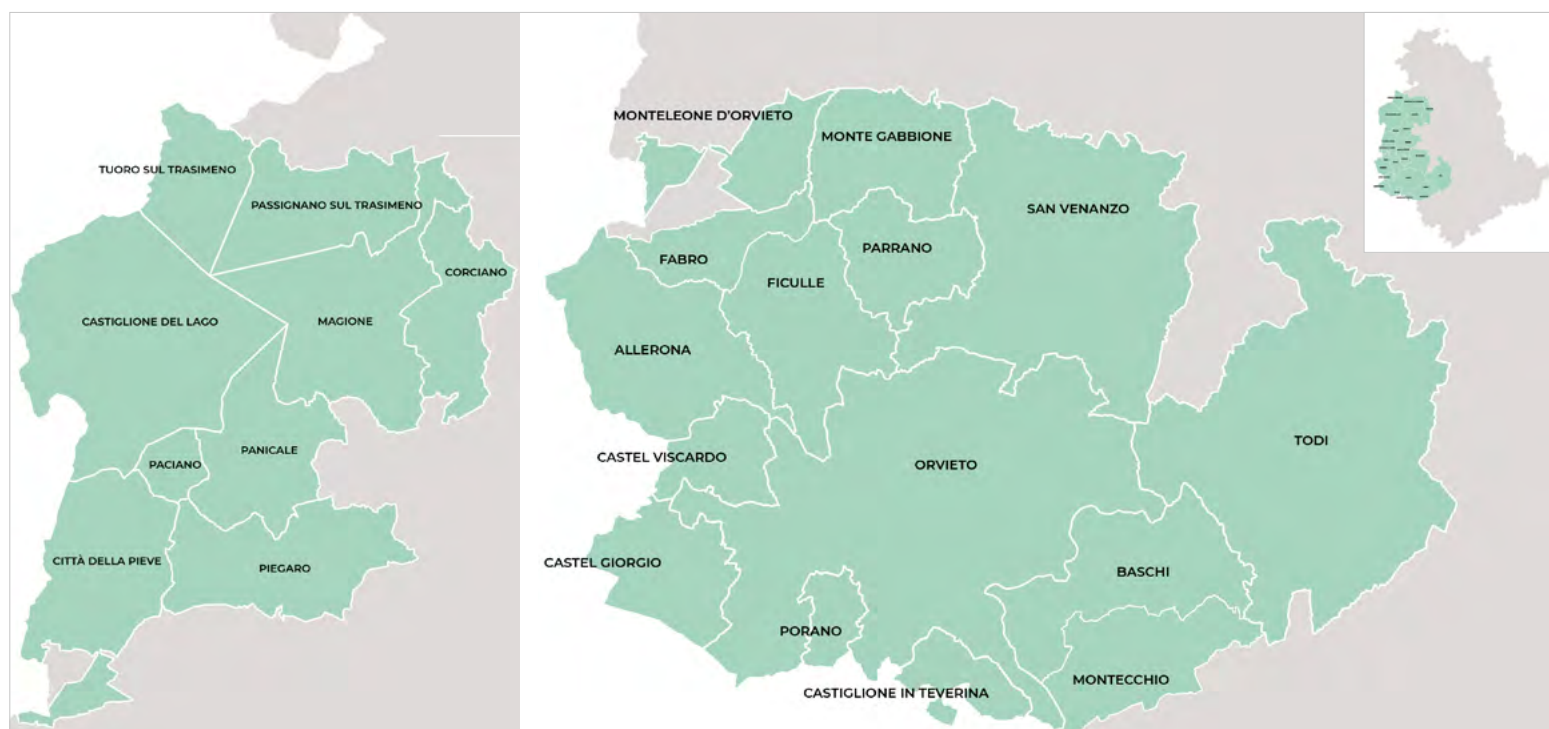


Fig. 1. Inquadramento territoriale dei comuni coinvolti nel Distretto agroalimentare di qualità area Trasimeno Corchianese (a sinistra) e nel Distretto agroalimentare di qualità area Sud Ovest Orvietano (a destra) (Elaborazione dell'autore).

MARZO-NOVEMBRE 2021	DICEMBRE 2021	GENNAIO 2022	FEBBRAIO-MAGGIO 2022	GIUGNO 2022
Condivisione dell'idea e raccolta adesioni ai distretti del cibo	Raccolta e selezione delle schede progettuali dei distretti del cibo	Costituzione delle associazioni distretti del cibo, come previsto dal Dgr 199/2020 Costituzione comitato tecnico scientifico per lo studio delle strategie distrettuali	Elaborazione strategie distrettuali e relativa condivisione con gli operatori pubblici e privati dei territori	Riconoscimento dei primi due Dipc dell'Umbria con Det. dir. n. 6056 e n. 6057 del 16/06/2022

Tab. 2. Le tappe di preparazione dei distretti del cibo dell'Umbria, marzo 2021-giugno 2022 (Elaborazione dell'autore).

STRATEGIA INTEGRATA PER IL RICONOSCIMENTO DEL DISTRETTO AGROALIMENTARE DI QUALITÀ AREA SUD OVEST ORVIETANO	
Orizzonte temporale	2023-2029
Comuni coinvolti	14 Umbria: Allerona, Castel Giorgio, Castel Viscardo, Fabro, Ficulle, Monteleone di Orvieto, Orvieto, Parrano, Porano, San Venanzo, Baschi, Montegabbione, Montecchio, Todi 1 Lazio: Castiglione in Teverina
Soci fondatori	10 incluso il Gal-TO in qualità di soggetto proponente: Agricola il Pogliano, Podere Acquaccina, Famiglia Cotarella srl, Fondazione Cotarella, La Sapienza Soc. agr. sempl., Consorzio tutela vini di Orvieto, Soc. sempl. agr. Il Fossile, Norcineria Oreto snc, Prudenzi Riccardo 24 Operatori partner
Distretto riconosciuto dalla Regione Umbria con Determinazione dirigenziale n. 6056 del 16/06/2022	

STRATEGIA INTEGRATA PER IL RICONOSCIMENTO DEL DISTRETTO AGROALIMENTARE DI QUALITÀ AREA TRASIMENO CORCIANESE	
Orizzonte temporale	2022-2029
Comuni coinvolti	9 Umbria: Castiglione del Lago, Città della Pieve, Corciano, Magione, Paciano, Panicale, Passignano sul Trasimeno, Piegara e Tuoro sul Trasimeno
Soci fondatori	10 incluso il Gal-TO in qualità di soggetto proponente: Consorzio Urat, Soc. coop. Stella Del Lago, Soc. agr. Bittarelli & Figli, Az. agr. Poggio Santa Maria, Az. agricola Tiezzi Letizia, Az. agricola Gori Maria Paola, Berilioli Agricola Soc. semplice, Az. agricola Gatti 23 Operatori partner
Distretto riconosciuto dalla Regione Umbria con Determinazione dirigenziale n. 6057 del 16/06/2022	

Tabb. 3-4. Titolo e partner dei Dipc dell'Umbria (Elaborazione dell'autore su Associazione Distretto del cibo di qualità area Sud Ovest Orvietano, Associazione Distretto del cibo di qualità area Trasimeno-Corcianesi).

DIPC SUD OVEST ORVIETANO 2023-2029	
Visione strategica per lo sviluppo del Distretto	Cibo sicuro, sano e nutriente prodotto con risorse gestite in modo equo, razionale ed efficiente
3 linee strategiche	n. 1 Migliorare le integrazioni tra le filiere agricole e alimentari n. 2 Rafforzare l'integrazione tra la filiera agroalimentare e le aree artistiche e culturali di eccellenza n. 3 Accrescere le iniziative strategiche per incentivare l'uso efficiente delle risorse
6 Obiettivi	
6 Azioni	

DIPC TRASIMENO CORCIANESE 2022-2029	
Visione strategica per lo sviluppo del Distretto	Uno straordinario palcoscenico delle bellezze agro-alimentari prodotte in modo eco-sostenibile, in un continuo alternarsi di paesaggi naturali e culturali diversi, racchiusi in un fazzoletto di terra unico
3 linee strategiche	n. 1 Sviluppare le sinergie tra la filiera agricola e la filiera alimentare n. 2 Consolidare i legami tra le filiere agroalimentari e le filiere culturali n. 3 Favorire la gestione eco-sostenibile dei patrimoni agro-alimentari
6 Obiettivi	
6 Azioni	

Tab. 5. La composizione delle strategie integrate dei Dipc (Elaborazione dell'autore su Associazione Distretto del cibo di qualità area Sud Ovest Orvietano, Associazione Distretto del cibo di qualità area Trasimeno-Corcianesi).

Le strategie integrate dei Dipc come strumenti di pianificazione della gestione sostenibile del territorio e l'economia circolare

Le strategie integrate presentano le due visioni di sviluppo al 2029 dei distretti del Sud Ovest dell'Orvietano e del Trasimeno Corcianesi, entrambe articolate in 3 linee strategiche, 6 obiettivi e 6 azioni. Le linee strategiche da seguire per realizzare la visione, rispecchiano il comune sentire degli enti locali, dei soci fondatori e dei partner dei distretti e tengono conto di due importanti documenti regionali partecipati e condivisi dai *stakeholder* delle aree: la "Strategia nazionale delle aree interne del Sud Ovest dell'Orvietano" del 22 dicembre 2017 e la "Strategia di sviluppo territoriale integrata e intersettoriale per il Trasimeno" del 21 luglio 2017.

Per ogni linea strategica sono stati individuati degli obiettivi precisi e delle azioni concrete per rispondere alle esigenze dirette dei territori e alle esigenze più generali di sviluppo della regione. Come ha mostrato l'esperienza italiana della pianificazione strategica territoriale, in assenza di questa articolazione in una visione, linee strategiche, obiettivi e singole azioni, c'è il rischio di presentare un prodotto non strategico, vale a dire che non indica né un preciso indirizzo di sviluppo, né le concrete decisioni di trasformazione (Fondacci 2018). Sotto questo profilo, la selezione delle azioni è avvenuta considerando il contributo dell'azione al raggiungimento delle finalità della strategia e il valore di ciascuna azione in termini di ricadute e vantaggi per il territorio ed il settore agroalimentare. Le singole azioni sono descritte in apposite schede preparate sulla base del modello utilizzato in pianificazione strategica territoriale che prevede la puntuale descrizione di una serie di elementi quantitativi e qualitativi, come ad esempio, i risultati attesi, i costi, il soggetto finanziatore, le ricadute ed i vantaggi territoriali e di comparto, gli svantaggi derivanti dalla non attuazione del progetto, la tempistica, ecc.

Nell'ambito delle finalità previste dalla normativa regionale, l'elaborazione delle strategie integrate è avvenuta tenendo conto che i distretti sono dei sistemi di attività di diverso tipo e a diversi livelli di integrazione, che possono impegnare e valorizzare le proprie risorse secondo logiche di rigenerazione eco-sistemica (Fondacci 2013, 2015). Questa idea ha guidato la costruzione delle azioni ed è stata tradotta in termini pratici

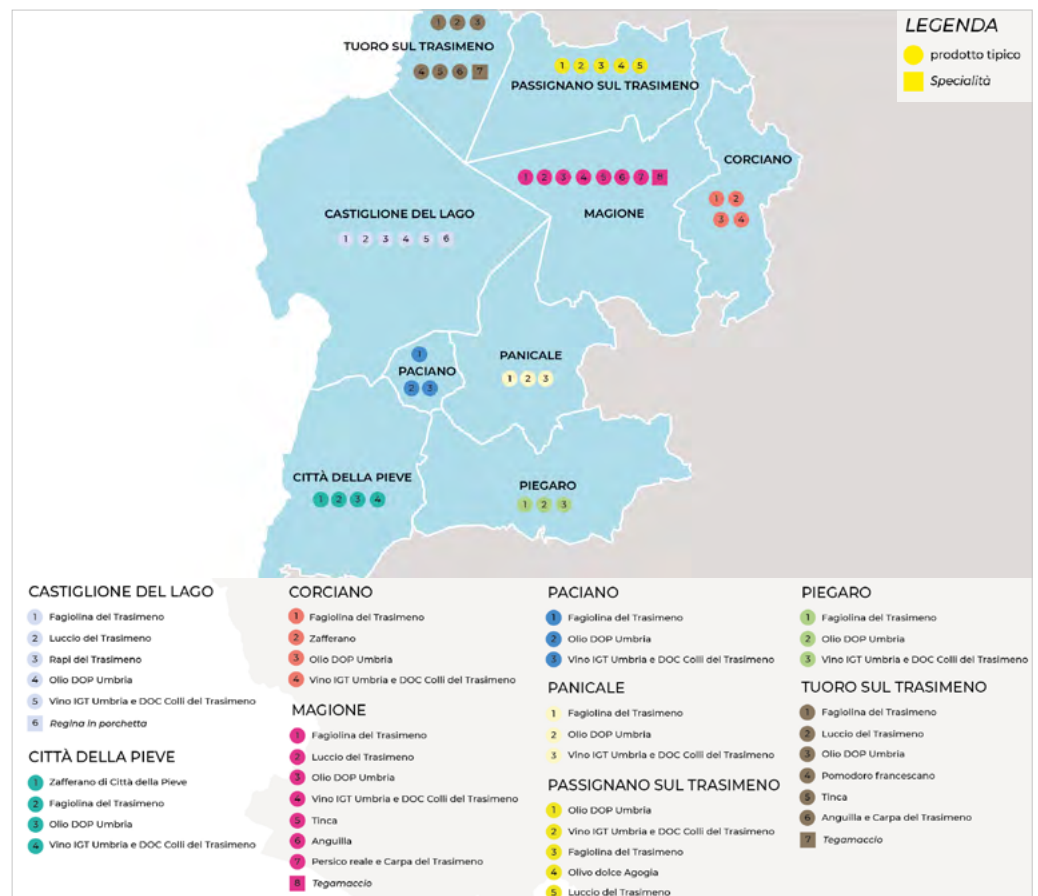
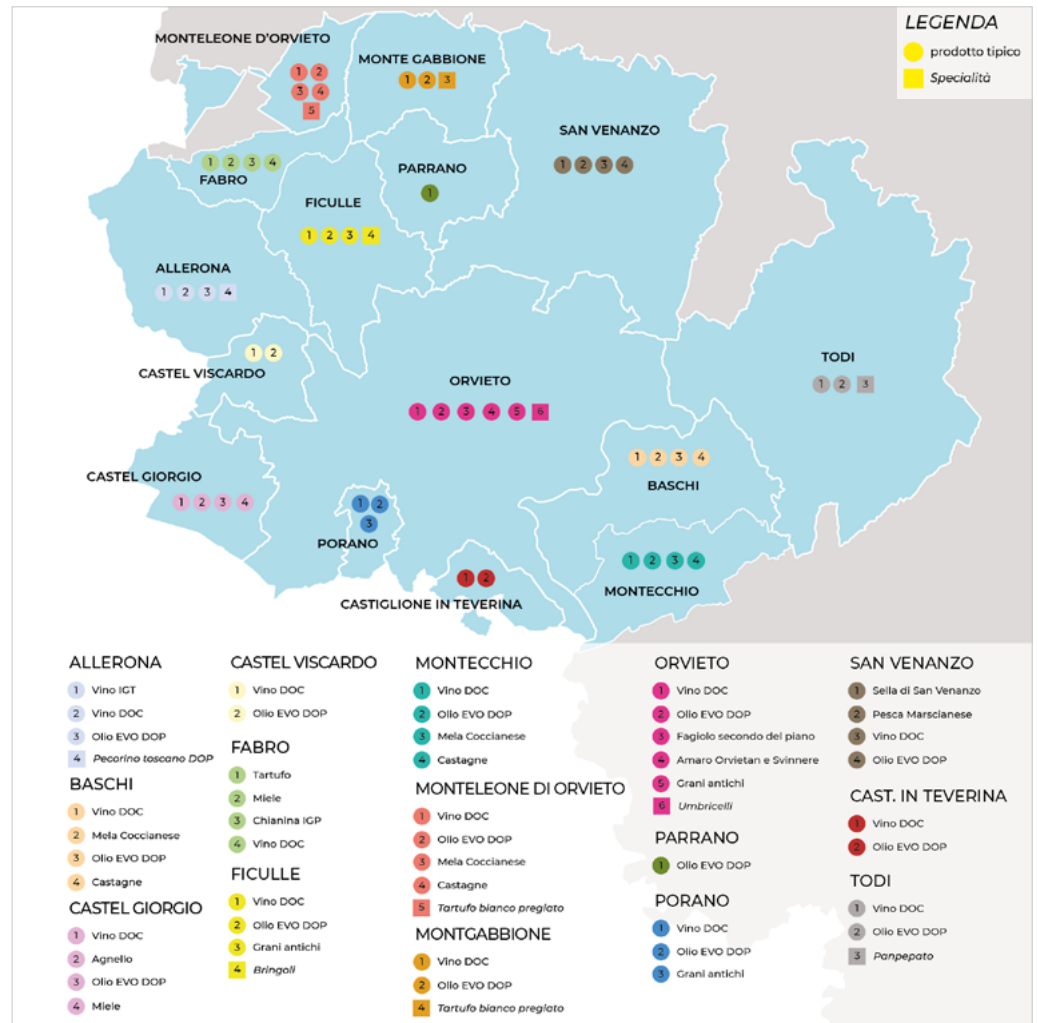
attraverso specifici interventi che affrontano due grandi questioni alla base del modello di produzione e consumo dell'economia circolare: la qualità dei prodotti eco-efficienti e la dipendenza dalle materie prime.

In riferimento all'area del Sud Ovest dell'Orvietano, la linea strategica 3 prevede anche l'obiettivo di migliorare le produzioni agro-alimentari in modo da garantire al produttore, ai dipendenti e ai consumatori prezzi e costi equi, assicurando la tutela del territorio, grazie a tecniche produttive che minimizzano gli impatti antropici (produzioni di tipo equo e a impatto zero), da perseguire attraverso l'azione 3.1.1 "Costruire una rete di operatori del settore delle eco-innovations per promuovere lo sviluppo sostenibile e valorizzare le risorse ambientali".

L'azione consiste nella creazione di una rete tra i principali attori dello sviluppo economico e sociale locale per l'utilizzo dell'approccio del *Life Cycle Thinking* (LCT), tipico dell'economia circolare (Mazzi 2020). L'intento è di sviluppare il pensiero del ciclo di vita per aziende che hanno già intrapreso una serie di iniziative per minimizzare i propri oneri ambientali, ad esempio mediante l'incremento della quota di energie rinnovabili o utilizzando mezzi per il trasporto merci e per il lavoro elettrici oppure aumentando le dimensioni dei boschi di proprietà. Questo approccio alla gestione aziendale che collega vari concetti e strumenti operativi, è anche in grado di rispondere alla crescente attenzione delle comunità locali verso processi di riduzione degli impatti antropici sugli eco-sistemi locali. Il costo previsto per la realizzazione dell'azione è inizialmente a carico dell'Associazione Distretto del cibo di qualità area Sud Ovest Orvietano, che si pone come agente per integrare la pianificazione e la gestione delle attività necessarie all'adozione dell'approccio LCT.

Nel caso del Trasimeno Corcianese per perseguire l'obiettivo dell'efficienza energetica si è puntato alla valorizzazione degli scarti e dei residui delle lavorazioni agricole che comporta anche l'abbattimento degli sprechi nei cicli di produzione, la riduzione dei costi in fase di smaltimento e una certa emancipazione dalle materie prime

L'azione 3.2.1 prevede l'utilizzo di biomasse legnose residuali, che rientrano tra le fonti energetiche rinnovabili e sostenibili, ottenute dal recupero delle potature dei vigneti e degli oliveti. Con questa azione si prevede di definire un modello pilota di economia



DIPC SUD OVEST ORVIETANO 2023-29	
Linea n. 3	Accrescere le iniziative strategiche per incentivare l'uso efficiente delle risorse
Obiettivo n. 3.1	Migliorare la produzione di alimenti e materie prime equa, rinnovabile e a impatto zero
Azione n. 3.1.1	Costruire una rete di operatori del settore delle <i>eco-innovations</i> per promuovere lo sviluppo sostenibile e valorizzare le risorse ambientali

DIPC TRASIMENO CORCIANESE 2022-29	
Linea n. 3	Favorire la gestione eco-sostenibile dei patrimoni agro-alimentari
Obiettivo n. 3.2	Attivare forme di efficienza energetica
Azione n. 3.2.1	Realizzare uno studio di fattibilità per favorire l'approvvigionamento e l'utilizzo di fonti di energia rinnovabile, sottoprodotti, materiali di scarto e residui e altre materie grezze non alimentari ai fini della bioeconomia

Tabb. 6-7. Dall'alto: inquadramento dell'azione 3.1.1. del Dipc Sud Ovest Orvietano (Elaborazione dell'autore su Associazione Distretto del cibo di qualità area Sud Ovest Orvietano); inquadramento dell'azione 3.2.1. del Dipc Trasimeno Corciinese (Elaborazione dell'autore su Associazione Distretto del cibo di qualità area Sud Ovest Orvietano).

circolare e della *governance* partecipativa così sintetizzabile: i) preventiva individuazione dei produttori di biomassa e degli utenti finali; ii) analisi per quantificare la biomassa potenziale, i limiti della biomassa da produrre ed i requisiti tecnici necessari; iii) realizzazione di un impianto a caldaia per la produzione di energia termica, da utilizzare attraverso impianti di teleriscaldamento e teleraffrescamento in edifici pubblici e privati; iv) attività di disseminazione dei risultati raggiunti. L'associazione distretto del cibo di qualità di questa area si farebbe carico della quota di risorse necessarie per le fasi preventive all'analisi diagnostica dello studio di fattibilità e delle attività di disseminazione

Conclusioni: distretti del cibo e rigenerazione territoriale

L'esperienza dei distretti del cibo ha dimostrato che la partecipazione locale alle decisioni di trasformazione territoriale è un elemento fondamentale non solo per la qualità dei luoghi, ma anche per concorrere a migliorare la società stessa. Prima e durante la definizione delle strategie integrate dei Dipc si è continuamente cercato di diffondere l'idea secondo cui la rigenerazione territoriale partecipata e condivisa fosse il migliore modo per cambiare i territori e lasciarli in migliori condizioni di come li abbiamo trovati. La rigenerazione del territorio, come la rigenerazione industriale, interessa tanto i cicli, quanto il sistema organizzato delle attività produttive. Dal lato dei processi, tuttavia, non significa solo mettere nelle mani dei consumatori un bene sicuro e ottenuto da un insieme di imprese che credono nella

qualità dei prodotti e fanno largo uso di fonti energetiche rinnovabili. Per tale ragione le strategie integrate qui analizzate oltre che rispondere a questa duplice esigenza, si propongono di restituire agli individui la capacità di decidere del proprio ambiente di vita. In tale ottica, i distretti del cibo sono degli strumenti per la rigenerazione territoriale, perché implementano le strategie aziendali del settore primario sulla base di un modello culturale di organizzazione e di sviluppo locale tra cittadini, istituzioni ed un insieme di piccole e medie imprese interconnesse e specializzate su una stessa filiera, che intanto condividono un territorio, in quanto presuppongono l'esistenza di un sistema di valori funzionali alla riduzione degli impatti antropici e alla chiusura dei cicli di utilizzo delle risorse naturali. ■

Nella pagina precedente

Figg. 2-3. Produzioni certificate, tradizionali e tipiche nel Dipc Sud Ovest Orvietano (in alto) e nel Dipc Trasimeno Corciinese (in basso) (Elaborazione dell'autore).

Note

1 Successivamente ai due Dipc, la Regione Umbria ha riconosciuto, con determinazione dirigenziale n. 8551 del 25 agosto 2022 il distretto di filiera del vino umbro, di cui l'Associazione Umbria Top è il proponente e con determinazione dirigenziale n. 1270 del 7 febbraio 2023 il distretto del cibo Appennino Tevere, proposto dal Gal Alta Umbria. Attualmente, il Gal Valle Umbra e Sibillini sta lavorando per il riconoscimento del distretto del cibo Valle Umbra Sud e del distretto del cibo Valnerina.

2 L'adesione ai distretti rimane aperta per tutta la durata delle Associazioni, prevista fino al 31 dicembre 2050.

Riferimenti

Albissini F. (2010), "Distretti e sviluppo rurale: elementi per una lettura delle regole di diritto", *Agriregionieuropa*, no. 20.

Associazione Distretto del cibo di qualità area Sud Ovest Orvietano (2022), *Strategia integrata per il riconoscimento del distretto agroalimentare di qualità area Sud Ovest Orvietano Sidaq. L'area del Sud Ovest Orvietano 2023-2029. Produzioni tipiche tra tradizione, innovazione e resilienza*, Dgr Umbria n. 6056 del 16/06/2022.

Associazione Distretto del cibo di qualità area Trasimeno-Corciinese (2022), *Strategia integrata per il riconoscimento del distretto agroalimentare di qualità, area Trasimeno Corciinese. L'area del Trasimeno Corciinese 2022-2029. Un sistema agricolo e alimentare Diversificato, inclusivo ed eco-sostenibile*, Dgr Umbria n. 6057 del 16/06/2022.

Belletti G., Marescotti A. (2006), "Il distretto come strumento di governance per lo sviluppo rurale", *Leader e distretti rurali. Sinergie e complementarietà*, Rete Leader, Rete nazionale per lo sviluppo rurale, p. 13-36.

Bernabei G. (2021), "Distretti rurali e disciplina europea: un modello di governance locale", *CDS - Centro Ricerche Documentazione Studi*, 8 novembre.

Fondacci L. (2013), "Le ragioni della rigenerazione industriale", in Id (a cura di), *Gli eco-distretti industriali tra economia e politiche pubbliche*, Alinea, Firenze, p. 17-26.

Fondacci L. (2015), "Pianificare gli spazi per lo sviluppo", in Id (a cura di), *Sinergie per città e territori. Riquilibrare urbana e rigenerazione industriale*, INU edizioni, Roma, p. 13-29.

Fondacci L. (2018), "Per una definizione del paesaggio e della pianificazione strategica dei territori come beni comuni deliberativi" in F. Bianconi e M. Filippucci (a cura di), *Il prossimo paesaggio. Realtà, rappresentazione, progetto*. Gangemi, Roma, p. 351-357.

Fondacci L. (2022), "L'evoluzione del programma Leader e dei gruppi di azione locale italiani (Gal). 30 anni di politiche di sviluppo territoriale partecipativo e place-based", *Urbanistica*, no. 194, p. 135-142.

Fortis M., Quadrio Curzio A. (a cura di) (2006), *Industria e Distretti. Un Paradigma di Perdurante Competitività*, Il Mulino, Bologna.

Iacoponi L. (1990), "Distretto industriale marshaliano e forme di organizzazione delle imprese in agricoltura" *Rivista di economia agraria: pubblicazione trimestrale dell'Istituto nazionale di economia agraria*, no. 4, p. 711-743.

Mazzi A. (2020), "Introduction. Life cycle thinking", in J. Ren, S. Toniolo, (eds.), *Life Cycle Sustainability Assessment for Decision-Making: Methodologies and Case Studies*, Elsevier, Amsterdam, p. 1-19.

Toccali D. (2012), *Dai distretti alle reti? I distretti in agricoltura nell'interpretazione delle Regioni e le prospettive verso il 2020*, Rete rurale nazionale, 2007-2013.

Sull'alluvione di maggio 2023. Alcune riflessioni

Ugo Targetti

L'evento meteorico straordinario e i suoi effetti

Le precipitazioni avvenute i primi di maggio in una grande parte dell'Emilia-Romagna sono state del tutto straordinarie, per intensità e durata e per l'estensione dei territori interessati contemporaneamente.

In pochi giorni è precipitata sulla regione tanta pioggia quanta ne precipita normalmente in sei mesi, per un totale di 350 milioni di mc di acqua, provocando piene mai registrate storicamente (Fig. 1).

All'evento meteorico si è aggiunto l'elevamento del livello del mare causato da forti venti, che ha ridotto la capacità di deflusso dei fiumi.

A seguito dello straordinario evento meteorico si sono avute esondazioni e frane. Secondo il sito della Regione al 25 maggio i dati erano i seguenti.

- 21 fiumi esondati;
- 800 kmq di territorio interessato dalle alluvioni comprensivo di centri abitati e campagna;
- 100 comuni colpiti dall'alluvione e dalle frane (su 330 dell'Emilia-Romagna);
- 1000 frane nell'Appennino emiliano;
- 672 strade chiuse.

I caratteri del territorio emiliano e l'intervento umano

L'Emilia-Romagna (in particolare la Romagna) è la regione d'Italia a maggior rischio di allagamento (Fig. 2). In Provincia di Ravenna l'87% della popolazione è a rischio alluvione; in Provincia di Modena oltre il 50% e a Forlì-Cesena oltre il 60% (Ispra 2017).

Il rischio è connesso alla conformazione del suolo e del reticolo idrografico per la presenza di aree depresse e di numerosi

fiumi a carattere torrentizio, ma è dovuto anche ai caratteri dell'antropizzazione.¹

In Emilia-Romagna da secoli l'uomo contende alle acque territori sommersi da destinare alle coltivazioni, agli insediamenti agricoli e all'edificazione delle città. A cominciare dalle opere idrauliche romane (il porto di Classe di Ravenna e il canale tra "Padoa" e Ravenna) alle bonifiche estensi del XV e XVI secolo, fino alle grandi bonifiche integrali tra il 1850 e gli anni '50/'60 del '900, fatte per combattere la malaria ma anche per recuperare suoli coltivabili. Le bonifiche hanno eliminato le paludi e gli spazi di esondazione naturale dei fiumi. Oggi molte zone agricole sono naturalmente depresse ovvero si trovano ad una quota più bassa

rispetto a quella dei fiumi che le attraversano e anche del mare.²

Dagli anni '50 ad oggi il suolo urbanizzato, cioè occupato da abitazioni, edifici industriali, infrastrutture ecc., è triplicato: al 2022 il suolo "consumato" in Emilia-Romagna è l'8,9% della superficie dell'intera regione (Ispra 2022).

Banalmente, se gli emiliani non avessero costruito campagne e città oggi non ci sarebbero alluvioni, ma periodiche estensioni di paludi e allagamenti di golene naturali.

Le alluvioni avvengono in relazione all'antropizzazione del territorio e all'adeguatezza delle opere di regimazione che l'uomo ha messo in campo per mantenere sotto il suo controllo il territorio conquistato alla natura.

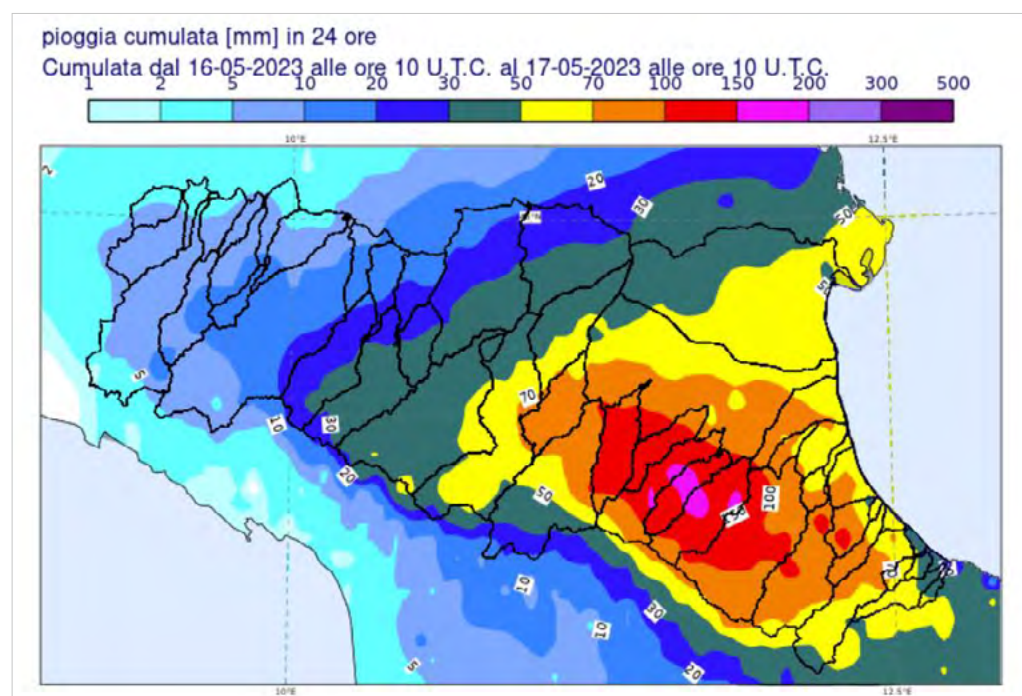


Fig. 1. Mappa delle precipitazioni cumulate sulle 24 ore antecedenti alle 10:00 UTC del 17/05/2023 pubblicata dall'Arpa Emilia-Romagna (Fonte: Ispra 2023: 3).

Il sistema di governo delle acque in Italia

Per dare un giudizio 'politico' sulla straordinaria alluvione di maggio in Emilia-Romagna è necessario capire quali sono i compiti e le responsabilità dei diversi settori dell'amministrazione pubblica in materia di governo del sistema idrogeologico. Non è questione risolvibile in poche note ma quanto segue vale per un primo orientamento.

In estrema sintesi la struttura amministrativa di controllo, pianificazione e attuazione degli interventi per la messa in sicurezza del territorio e la prevenzione dalle alluvioni, in Italia, è stata impostata tra la fine degli anni '90 e il 2000: la guida generale della materia è stata affidata alle Autorità di bacino, enti pubblici misti composti da Stato e regioni, istituiti nel 1989 con la Legge n. 183.³ Insieme alle Autorità di bacino operano anche le regioni e i comuni, ma ogni regione ha una propria autonoma e diversa organizzazione per il governo dell'assetto idrogeologico.

L'Autorità di bacino approva i Piani di assetto idrogeologico (Pai) che dettano le norme per la gestione delle acque, i criteri di progettazione delle opere e stabiliscono le opere principali da realizzare.⁴ I Piani territoriali di regioni e province e i Piani urbanistici comunali devono tener conto e rispettare i vincoli stabiliti dai Pai.

Il Piano di gestione del rischio di alluvione (Pgra) invece è lo strumento operativo previsto dal Dlgs 49/2010, che dà attuazione alla Direttiva europea 2007/60/Ce,

per individuare e programmare le azioni necessarie a ridurre le conseguenze negative delle alluvioni per la salute umana, per il territorio, per i beni, per l'ambiente, per il patrimonio culturale e per le attività economiche e sociali. Anch'esso è predisposto a livello di distretto idrografico.

I finanziamenti delle opere principali sono a carico dello Stato, ma anche regioni e comuni finanziano opere di regimazione delle acque e di messa in sicurezza dal dissesto idrogeologico. Dal 2010 si susseguono piani nazionali di investimento per il dissesto idrogeologico: i diversi Governi hanno istituito strutture di missione centrali (ciascuno governo ha inventato la sua), per distribuire i finanziamenti alle regioni. Come sempre si è riuscito a spendere solo una parte dei soldi stanziati (si veda Tonacci 2023).

Piani e opere per il governo delle acque in Emilia-Romagna

In Emilia-Romagna sono state realizzate nel tempo numerose opere di regimazione delle acque, in funzione della particolare condizione morfologica e idrogeologica della regione. Ciononostante si sono verificate periodiche alluvioni se pure di portata assai minore rispetto a quella di maggio, anche dopo le grandi opere di bonifica.⁵

Oggi il governo generale dell'assetto idrogeologico di gran parte dell'Italia del nord ovest è affidata all'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po (Fig. 4) che comprende il Piemonte, la Valle d'Aosta, la Lombardia, parte della Liguria, del Veneto

e della Toscana e l'intero territorio dell'Emilia-Romagna, anche se parte dei fiumi appenninici non sono compresi nel bacino idrografico del Po, ma si immettono direttamente in Adriatico.

L'Autorità di bacino distrettuale del fiume Po ha approvato il Piano di assetto idrogeologico relativo all'intero territorio (aggiornato al 2021), articolato in Stralci regionali o sub regionali.

L'Autorità di bacino è altresì dotata di un Piano di gestione del rischio di alluvione che riguarda quindi l'Emilia-Romagna insieme alle altre regioni del distretto. L'aggiornamento del Pgra (per il periodo 2021-2027), è stato approvato il 1 dicembre 2022 dal Governo Meloni.

Il Piano elenca le opere e le azioni da realizzare in tutto il Bacino. Per l'Emilia-Romagna il Piano prevede 93 azioni tra piani locali, studi, progetti e realizzazione di opere, ecc. In Emilia-Romagna le opere idrauliche di competenza regionale sono generalmente attuate dai Consorzi di bonifica (enti costituiti dai proprietari dei fondi agricoli e regolati da leggi nazionali e regionali).

I vari piani e i progetti delle opere di regimazione delle acque per il contenimento delle piene sono redatti tenendo conto di un tempo di ritorno di 200 anni; ciò vuol dire che per il dimensionamento delle opere (argini, casse di espansione, ecc.) si deve tener conto di condizioni di massima piena, prevedibili sulla base dell'andamento delle precipitazioni avvenute nei 200 anni precedenti.

In Emilia-Romagna sono state realizzate 51 casse di espansione; la regione aveva in programma di realizzarne altre 23: di queste ne sono state realizzate 12. Comunque le casse complessivamente avrebbero avuto una portata di 66 mln di mc di acqua, mentre nei primi giorni di maggio ne sono precipitati 350 mln.

Se il Piano fosse stato completamente realizzato l'alluvione sarebbe stata evitata? La risposta la possono dare gli esperti di idraulica. Ma poiché l'evento è stato di portata superiore a quelle prevedibili sulla base del tempo di ritorno di 200 anni, per pura logica si può pensare che l'alluvione sarebbe avvenuta ugualmente anche se in forma minore.

Alluvione e consumo di suolo

Secondo le direttive tecniche dei Piani di gestione del rischio di alluvione, nella progettazione e dimensionamento delle opere

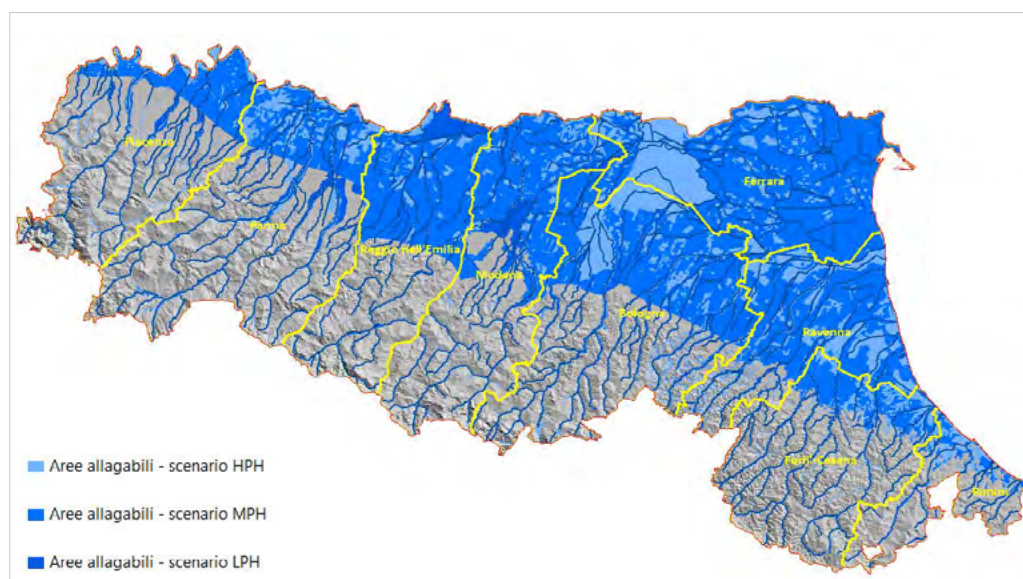


Fig. 2. Corpi idrici e aree potenzialmente allagabili nei tre diversi scenari di probabilità elevata (HPH), media (MPH) e bassa (LPH) nelle province della Regione Emilia Romagna (Fonte: Mosaicatura Ispra 2020, in Ispra 2023: 1).

di regimazione, tra i molti parametri va considerata anche la superficie urbanizzata del territorio che afferisce al corpo idrico oggetto dell'intervento; infatti il tempo di corrivazione (tempo che impiega l'acqua di pioggia dal punto di caduta al punto di recapito nel corpo idrico di riferimento) del suolo impermeabilizzato è più breve rispetto ad altre condizioni del suolo e incide quindi sul fenomeno di piena (nel recettore si accumula più acqua in meno tempo).

Da anni l'Ispra (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) calcola il "suolo consumato" (cioè occupato da edifici e infrastrutture e quindi impermeabilizzato) in Italia. In Emilia-Romagna il suolo consumato è l'8,9% del territorio regionale; la media nazionale è del 7,13% (Ispra 2022).

In Emilia-Romagna la parte densamente edificata è concentrata lungo la via Emilia, lungo parte della costa adriatica e attorno alle città maggiori della Romagna (Fig. 3).

L'alluvione ha interessato vaste parti di campagna, comprese tra la via Emilia e il Ravennate. La dimensione del territorio complessivamente interessato (800 kmq, dato pubblicato dalla Regione ER) e l'estensione delle aree di campagna alluvionate, fanno pensare che la dimensione assoluta del suolo consumato nella regione abbia avuto un'incidenza relativa.

Pertanto in che misura il suolo urbanizzato, ovvero impermeabilizzato, abbia inciso sull'andamento delle piene dei 21 fiumi esondati in Emilia-Romagna e quindi sulla mancata tenuta delle opere di regimazione, è da calcolare caso per caso (fiume per fiume); la media regionale di suolo consumato non è significativa.

Ben altra incidenza potrebbe avere il suolo urbanizzato in territori più ristretti come la Città metropolitana di Milano, o la Provincia di Monza e Brianza dove il suolo consumato è rispettivamente il 32% e il 40% (Ispra 2022) se fossero investiti da un evento meteorologico simile.

In ogni modo una questione sono le cause dell'alluvione, altra questione è il "valore esposto", ovvero le opere e gli edifici colpiti e quindi il danno provocato dall'alluvione. In questo caso più che il quanto si è costruito nella regione conta il dove si è costruito. Quindi bisognerà valutare cosa e quanto è stato costruito in aree ad elevato rischio di alluvione, considerando che gran parte della regione è comunque a rischio. Cioè

bisognerà considerare se la pianificazione urbanistica è stata colpevolmente permissiva.⁶ Tuttavia è difficile pensare che negli ultimi venti-venticinque anni, cioè dopo l'entrata in vigore dei Piani di assetto idrogeologico, siano state classificate dai piani regolatori come edificabili, aree ad alto rischio di alluvione.⁷

Sui giudizi affrettati

Indicare dunque i 'responsabili' diretti dell'alluvione di maggio in Emilia-Romagna è un esercizio di puro opportunismo politico. Le responsabilità sono quelle storiche dell'Italia. La difficoltà dell'amministrazione pubblica a governare un territorio complesso, delicato e di grande valore. La scarsità delle risorse pubbliche e d'altra parte la difficoltà a spenderle quando ci sono. L'assetto istituzionale, l'articolazione dei poteri, la numerosità dei soggetti responsabili (8.000 comuni, 20 regioni, autorità, enti, consorzi, ecc.) e la loro autonomia che può essere strumento efficace ma anche causa di politiche incoerenti. La debolezza della politica nel regolare le spinte del mercato e degli interessi diffusi all'uso del territorio (lo *sprawl* insediativo), ecc. Ciò detto c'è chi, politici, amministratori e funzionari, ha governato con lungimiranza e coscienza e chi ha fatto prevalere gli interessi economici ed elettorali di breve termine o addirittura l'ignavia. Chi ha rispettato le leggi e chi le ha disattese. I giudizi vanno dati dopo aver individuato puntualmente le responsabilità soggettive e quelle del sistema.

Per il futuro: adattamento ai cambiamenti climatici, governo delle acque e pianificazione del territorio

Secondo la Costituzione le competenze primarie in materia ambientale sono dello Stato. In applicazione delle direttive europee, lo Stato deve approntare il Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici: il Piano che è di competenza del Ministero dell'Ambiente è ancora in formazione (fase di Valutazione ambientale strategica). Tutta la pianificazione territoriale e di settore delle regioni, delle province e dei comuni dovrà adeguarsi a tale Piano, compresi i Pai.

Per quanto riguarda l'assetto idrogeologico si tratterà di valutare non solo il rischio alluvioni con nuovi parametri, ma anche la necessità di accumulo di acqua piovana (invasi artificiali) per i periodi di siccità, sempre più frequenti e prolungati.

La politica dovrà decidere quale deve essere il livello di rischio accettabile e quindi la dimensione dell'onere economico e l'impatto ambientale e paesaggistico delle opere necessarie.

Gli esperti di idraulica dovranno probabilmente rivedere la pianificazione di settore (Pai) e i criteri di progettazione delle opere. Gli enti locali e gli urbanisti dovranno adattare di conseguenza la pianificazione territoriale e urbanistica.

È sempre più evidente che la scala di riferimento della pianificazione urbanistica, che deve tener conto della tutela ambientale e dell'adattamento ai mutamenti climatici, è sovralocale e che pertanto i comuni non

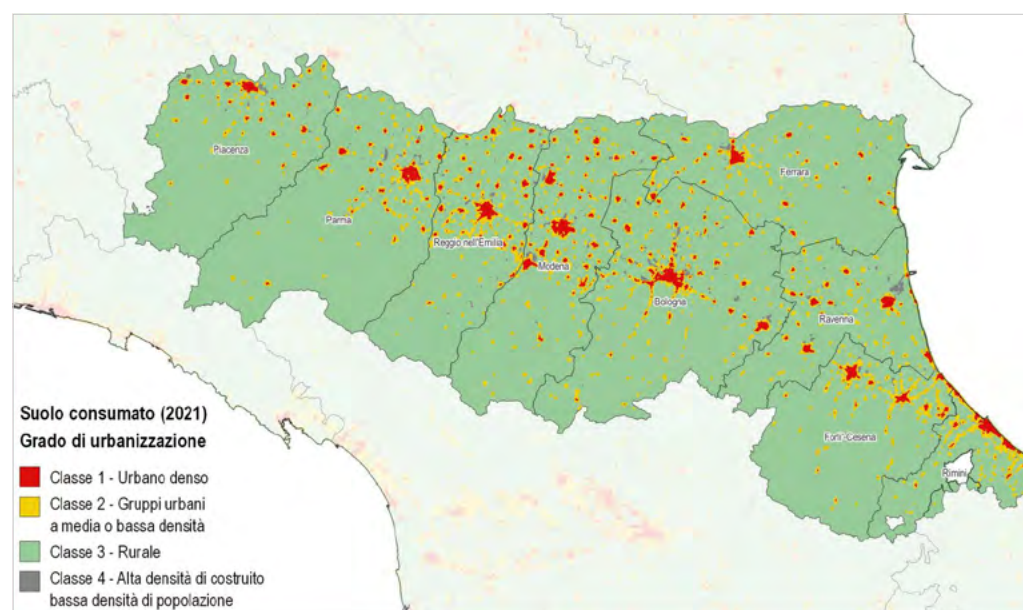


Fig. 3. Suolo consumato (2021) e gradi di urbanizzazione (Fonte: Ispra e Snpa 2022: 38).

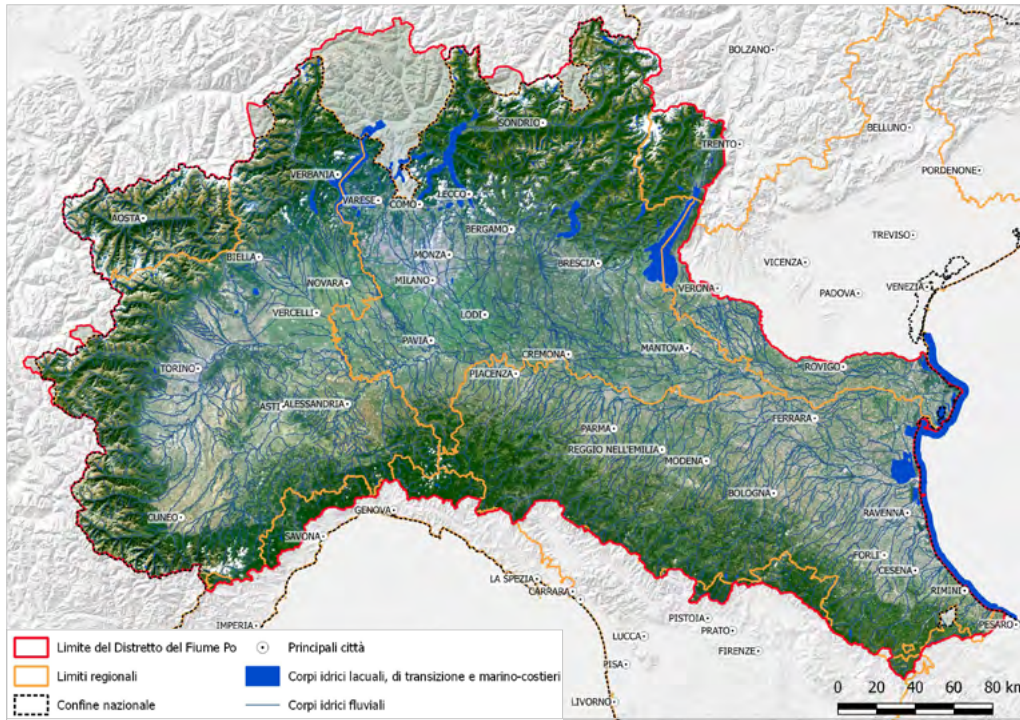


Fig. 4. Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, territorio di competenza (Fonte: <https://www.adbpo.it/territorio-di-competenza/>).

possono più essere gli esclusivi depositari del potere di decidere l'uso del suolo.

Una nuova legge urbanistica nazionale che detti alle regioni i principi per integrare ambiente, paesaggio e pianificazione dei territori, anche agricoli, e delle città è sempre più urgente. ■

Ringraziamenti

Ringrazio la dott.ssa Giovanna Sacchi, geologo, membro del Direttivo di Inu Lombardia e il dott. Paride Antolini, Presidente dell'Ordine dei geologi dell'Emilia-Romagna, per le preziose spiegazioni e suggerimenti.

Note

1 Si riporta un passo del Report Ispra del 17 maggio 2023 sull'evento alluvionale in Emilia-Romagna, meritoriamente pubblicato a pochi giorni dall'evento: "Come evidenziato nel Rapporto ISPRA 356/20213, la notevole estensione delle aree allagabili a partire dallo scenario medio per la Regione Emilia Romagna è legata alla presenza di una complessa ed estesa rete di collettori di bonifica e corsi d'acqua minori che si sviluppano su ampie aree morfologicamente de-presses, di tratti arginati spesso lungo alvei stretti e pensili, di regimazioni e rettifiche in specie nei tratti di pianura. Per tempi di ritorno superiori a quelli previsti per lo scenario di pericolosità elevata, infatti, il reticolo di bonifica per lo più insufficiente in modo generalizzato, provoca allagamenti diffusi su porzioni molto ampie del territorio" (Ispra 2023: 2).

2 Il Consorzio di bonifica di Ravenna pompa costantemente le "acque basse" del reticolo idrografico secondario nelle "acque alte dei fiumi" per evitare che la città e la campagna si allaghino anche in condizioni meteoriche normali.

3 Attualmente la materia è regolata dal Dlgs 152/2006 che riorganizza le precedenti Autorità di bacino in sette Autorità di bacino distrettuali.

4 I Piani individuano i reticoli idrici principali e secondari, le fasce fluviali A, B, B di progetto e C, a seconda del livello di rischio esondazione e le aree a rischio di dissesto idrogeologico. Nelle diverse zone operano o le Autorità di bacino o le regioni; la Lombardia ha delegato anche i comuni ad operare sul reticolo idrico secondario.

5 Una delle peggiori fu l'alluvione di Modena del 1966, l'anno dell'alluvione di Firenze, con 6.400 ha allagati; oggi l'area interessata dall'alluvione è di 80.000 ha.

6 La Regione ER ha limitato per legge il consumo di suolo al 3% di quanto già edificato, per i prossimi 10 anni. Le nuove edificazioni sono soggette al principio di invarianza idraulica, ovvero quanto viene costruito non deve modificare la capacità del suolo edificato di assorbire le acque meteoriche rispetto alla condizione preesistente (la Lombardia ha preso analoghi provvedimenti).

7 Dall'istituzione delle Autorità di bacino la pianificazione territoriale e la pianificazione urbanistica dei comuni che stabilisce l'edificabilità dei suoli, deve rispettare le indicazioni dei Piani di assetto idrogeologico approvati dalle Autorità di bacino.

Riferimenti

Ispra (2023), *Evento alluvionale Emilia-Romagna 16-17 maggio 2023*, Report Ispra, 17 maggio [https://www.isprambiente.gov.it/files2023/notizie/pdf24_merged.pdf].

Ispra, Snpa (2022), *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici, Report di sistema Snpa/32, Schede regionali*.

Tonacci F. (2023), "Miliardi mai spesi e scaricabarile: i piani anti-dissesto falliti in dodici anni", *La Repubblica*, 22 maggio.

Rassegna urbanistica regionale Emilia-Romagna Bologna, 17.11.2022

www.inucongressorur2022.com

Caratteri di precipitazioni, fenomeni di piena e franosi nel periodo 1-17 maggio

Rosanna Foraci

Nel mese di maggio 2023, dopo un periodo di prolungata siccità su tutto il nord Italia, il territorio centro-orientale della Regione Emilia-Romagna nel periodo 1-17 maggio è stato investito da eccezionali eventi di precipitazione ravvicinati, che hanno generato numerosissimi fenomeni franosi e piene superiori ai massimi storici su tutti i bacini dal Samoggia al Marecchia (Fig. 1), con inondazioni ed ingenti danni su tutto il territorio sia montano che di pianura.

La previsione anticipata dell'evento, con l'emissione dell'allerta rossa di protezione civile, nonostante abbia consentito di mettere in campo il livello più alto di mobilitazione, con tempestivi interventi e numerose

evacuazioni preventive ed in corso di evento, ha limitato il numero delle vittime ma non ha potuto evitare i gravissimi danni inflitti dall'evento sul territorio.

Inquadramento geomorfologico dei territori colpiti

Dal punto di vista geomorfologico, le aree maggiormente colpite sono caratterizzate da terreni a litologie arenacee od arenaceo marnose, fortemente permeabili e da bacini idrografici di limitata estensione areale (<400-500 kmq) e tempi di corrivazione inferiori alle 12 ore. È inoltre importante ricordare che, fino al XVII secolo, tutti i corsi d'acqua provenienti dall'Appennino spagliavano

nella pianura bolognese, ravennate e forlivese in vaste zone paludose, che nei successivi tre secoli sono state progressivamente prosciugate grazie ad imponenti opere di bonifica ed inalveamento dei corsi d'acqua, completate nel secolo scorso dando vita all'assetto idrografico attuale (Fig. 1).

Ciò ha consentito l'attuale sviluppo economico, urbanistico ed infrastrutturale della Pianura padana, garantito da un sistema idraulico artificiale complesso e per questo strutturalmente fragile, con fiumi che scorrono pensili sulla pianura, contenuti da centinaia di chilometri di argini in terra ed una fitta rete di canali di bonifica, impianti di sollevamento, botti, scolmatori, casse di espansione ed altre opere idrauliche, che provvedono sia all'irrigazione e all'allontanamento delle acque di pioggia, sia alla difesa del territorio dalle piene.

Analisi della precipitazione dall'1 al 17 maggio 2023

Il quadro meteorologico che, a maggio 2023, ha determinato il passaggio dalla una situazione di siccità a queste nuove condizioni è stata una configurazione di blocco atlantico, caratterizzato dalla presenza di due

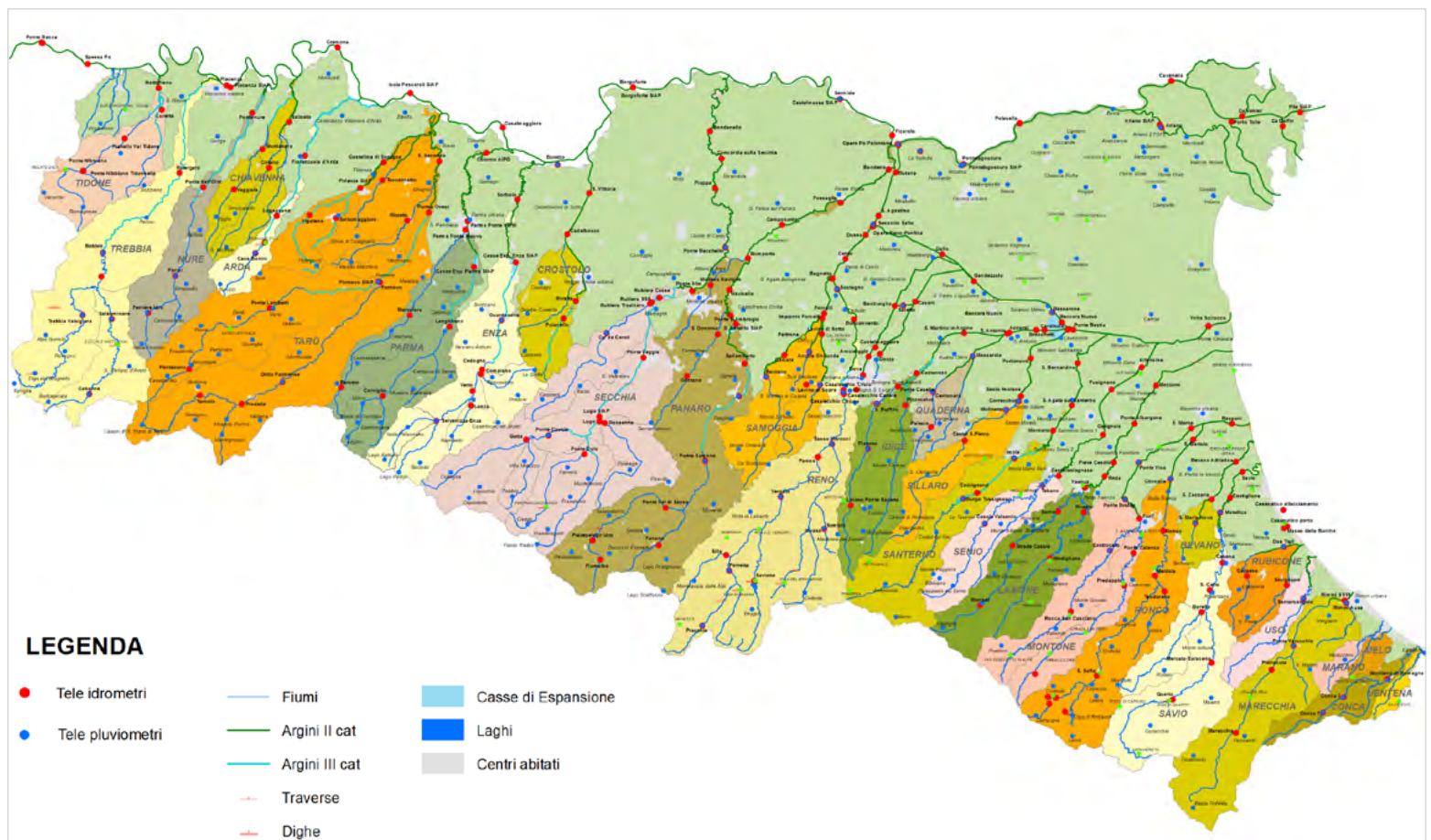


Fig. 1. Bacini idrografici della Regione Emilia-Romagna con ubicazione degli strumenti di misura (Fonte: Arpa Emilia-Romagna-Struttura Idro Meteo Clima).

promontori anticiclonici quasi stazionari, posizionati rispettivamente sull'Atlantico – Penisola Iberica e sull'Europa centro-orientale. In questa configurazione l'Europa centrale, e spiccatamente l'area mediterranea ed il territorio settentrionale della penisola italiana, è stata sede di aree di basse pressioni che hanno prodotto eventi di precipitazione prolungati e ricorrenti, l'interazione della perturbazione con la catena appenninica che ha amplificato il fenomeno (effetto *stau*). Sulla zona collinare tra le province di Bologna e Forlì-Cesena si sono susseguiti due eventi meteorologici principali, il primo l'1-3 maggio ed il secondo il 16-17, eccezionali sia sotto l'aspetto della durata che dell'ampiezza di territorio investito, intervallati da due ulteriori eventi più a carattere temporalesco, il 9-10 ed il 12-14 maggio.

Considerando l'intero periodo dall'1 al 17 maggio (Fig. 2), la precipitazione risulta essere il record storico di cumulata a 17 giorni per

l'80% dei pluviometri dei bacini dal Samoggia al Ronco, con valori oltre i 300-400 mm cumulati nel periodo, e massimi di 609,8 mm a Trebbio (Modigliana, bacino del Lamone), e 563,4 mm a Le Taverne (Fontanelice, bacino del Santerno). L'evento complessivo, con un valore di precipitazione cumulata media regionale di 221,40 mm, risulta il massimo valore di cumulata su 17 giorni di precipitazione media regionale mai registrato dal 1961.

Analizzando la climatologia della collina bolognese, ravennate e forlivese, le cumulate registrate nell'evento del 2-3 maggio, mediamente superiori ai 200 mm/48 ore, risultano essere le massime della serie storica per oltre la metà delle stazioni pluviometriche, con tempi di ritorno superiori ai 100 anni per le piogge di durata 24 ore sull'Idice, Sillaro, Santerno, Senio e Lamone. L'evento del 16-17 maggio, a soli 14 giorni di distanza, è risultato simile al primo per cumulate nelle 48 ore, ma con intensità orarie maggiori, più

impulsi ravvicinati, e tempi di ritorno stimati superiori ai 200 anni su Santerno, Senio, Montone e Ronco.

Un evento simile sugli stessi territori è riportato negli annali del 1939, quando si verificarono estesi fenomeni franosi sull'Appennino ed inondazioni sulla pianura romagnola. La pioggia di maggio 2023, in tutte le stazioni esistenti dagli anni '20, ha superato l'evento del 1939, configurandosi come il più elevato mai registrato sul territorio in esame per precipitazione in 24 e 48 ore, nonché nel più lungo periodo di 17 giorni.

I fenomeni di piena sull'Emilia-Romagna centro-orientale

L'evento dell'1-3 maggio ha generato fenomeni di piena sui bacini collinari centro-occidentali di Samoggia, Idice, Quaderna, Sillaro, Santerno, Senio, Lamone e Montone, che sono stati contemporaneamente interessati da livelli al colmo superiori ai massimi storici registrati. Nei tratti vallivi dei suddetti corsi d'acqua si sono verificate numerose rotte e sormonti arginali, con conseguente allagamento di zone agricole ed insediamenti civili e produttivi nella pianura bolognese, ravennate e forlivese. Piene di minore entità hanno interessato anche i bacini maggiori di Secchia, Panaro e Reno.

In queste condizioni di suoli saturi, esaurimento delle piene precedenti e grave compromissione della tenuta arginale nei tratti vallivi dei corsi d'acqua, nonché di forte sofferenza delle opere di bonifica, gravate dalle acque fuoriuscite dalle rotte e dalle precipitazioni del 9-10 e 12-14 maggio, si è abbattuta – sugli stessi territori – la più intensa precipitazione del 16-17 maggio, che ha generato piene superiori ai massimi storici appena superati dall'evento precedente. Rapidi innalzamenti dei livelli idrometrici si sono registrati su tutti i corsi d'acqua maggiori e minori del settore centro-orientale della regione, con più impulsi successivi nei tratti vallivi, generando onde di piena con elevatissimi volumi, in alcuni punti superiori ai massimi livelli rilevabili dagli strumenti, mentre la mareggiata sul litorale romagnolo ha ostacolato il deflusso delle piene in mare. Piene di minore entità, ma con livelli al colmo comunque prossimi o superiori alle soglie 3, hanno interessato anche i fiumi Secchia, Panaro e Reno. La laminazione esercitata dalle casse di espansione di Secchia e

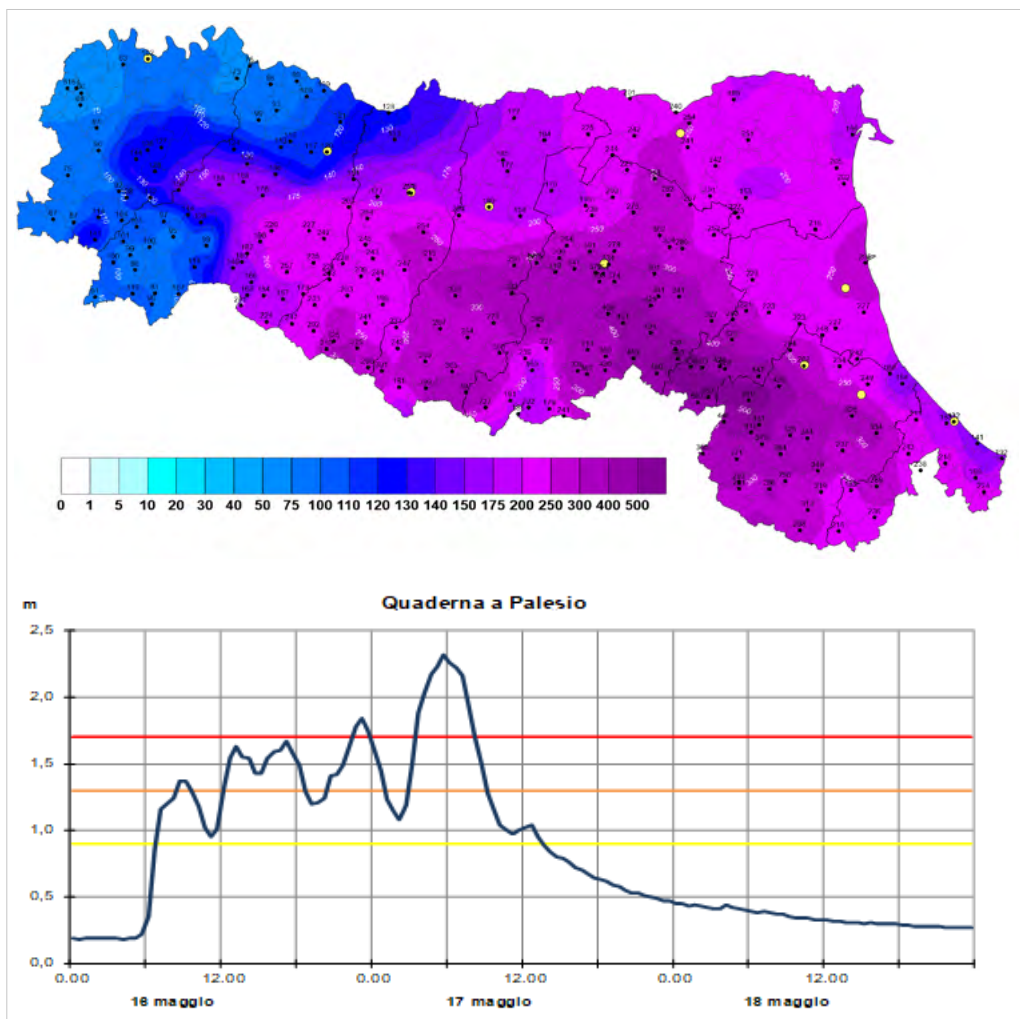


Fig. 2-3. Dall'alto: precipitazioni cumulate sulla Regione nel periodo 1-17 maggio 2023 (dataset ERG5); idrogramma di piena del torrente Quaderna a Palesio da cui si evince la successione di colmi di piena crescenti (Fonte: Rapporto degli eventi meteorologici, di piena e di frana del 16-18 maggio 2023, <https://allertameteo.regione.emilia-romagna.it/archivio-report-post-evento>).

Panaro, e lo scolmo della piena di Reno in Po, attraverso la manovra al Cavo Napoleonico, hanno consentito l'abbassamento dei livelli nei relativi tratti vallivi, che si sono mantenuti al di sotto dei franchi arginali.

L'eccezionale altezza e durata dei fenomeni di piena ha causato effetti sul territorio ancora più ingenti della piena di inizio maggio, sia nei tratti vallivi che in quelli pedecollinari dei corsi d'acqua, dove si sono verificate esondazioni, intensi fenomeni di erosione, sovralluvionamento e trasporto solido, sormonti arginali, ed effetti secondari quali occlusioni delle luci dei ponti con rigurgito delle piene a monte, nuove rotte e aggravamento di quelle già chiuse con gli interventi urgenti dei giorni precedenti.

Nella Figura 4 viene rappresentata la localizzazione delle principali criticità idrauliche censite dall'Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile dopo l'evento del 16-17 maggio, insieme

alla mappa delle aree allagate nella pianura bolognese, ravennate e forlivese.

I fenomeni franosi sull'Appennino centro-orientale

Le nuove precipitazioni del periodo 16-17 maggio, più intense ed estese di quelle di inizio mese, hanno aggravato i centinaia di fenomeni franosi già presenti sull'Appennino centro-orientale a causa dell'evento del 2-3 maggio, cui si sono aggiunti numerosi altri fenomeni misti idraulici e di versante. In linea generale la distribuzione e la frequenza dei fenomeni ha rispecchiato, abbastanza fedelmente, la distribuzione areale delle cumulate di pioggia: le aree più colpite dai fenomeni sono state le fasce collinari e di bassa montagna tra le valli Reno-Setta nel bolognese e del Bidente-Savio nel forlivese. Il totale dei movimenti di versante è salito a quasi un migliaio, da piccoli smottamenti a frane di grandi dimensioni, superiore a

quello di ogni altro evento verificatosi sul territorio regionale da almeno 100 anni, sulla base delle informazioni contenute nell'archivio storico dei movimenti franosi della Regione Emilia-Romagna. Numerosissime frane hanno interrotto la viabilità isolando alcuni centri abitati, mentre molte altre frane hanno interessato porzioni di versante più estese, con ingenti danni ad infrastrutture, edifici ed attività produttive. ■

Documentazione tecnica

Arpa Emilia-Romagna - Struttura Idro-Meteo-Clima (2023), *Rapporto degli eventi meteorologici, di piena e di frana del 1-4 maggio 2023* [https://allertameteo.regione.emilia-romagna.it/archivio-report-post-evento].

Arpa Emilia-Romagna - Struttura Idro-Meteo-Clima (2023), *Rapporto degli eventi meteorologici, di piena e di frana del 16-18 maggio 2023* [https://allertameteo.regione.emilia-romagna.it/archivio-report-post-evento].

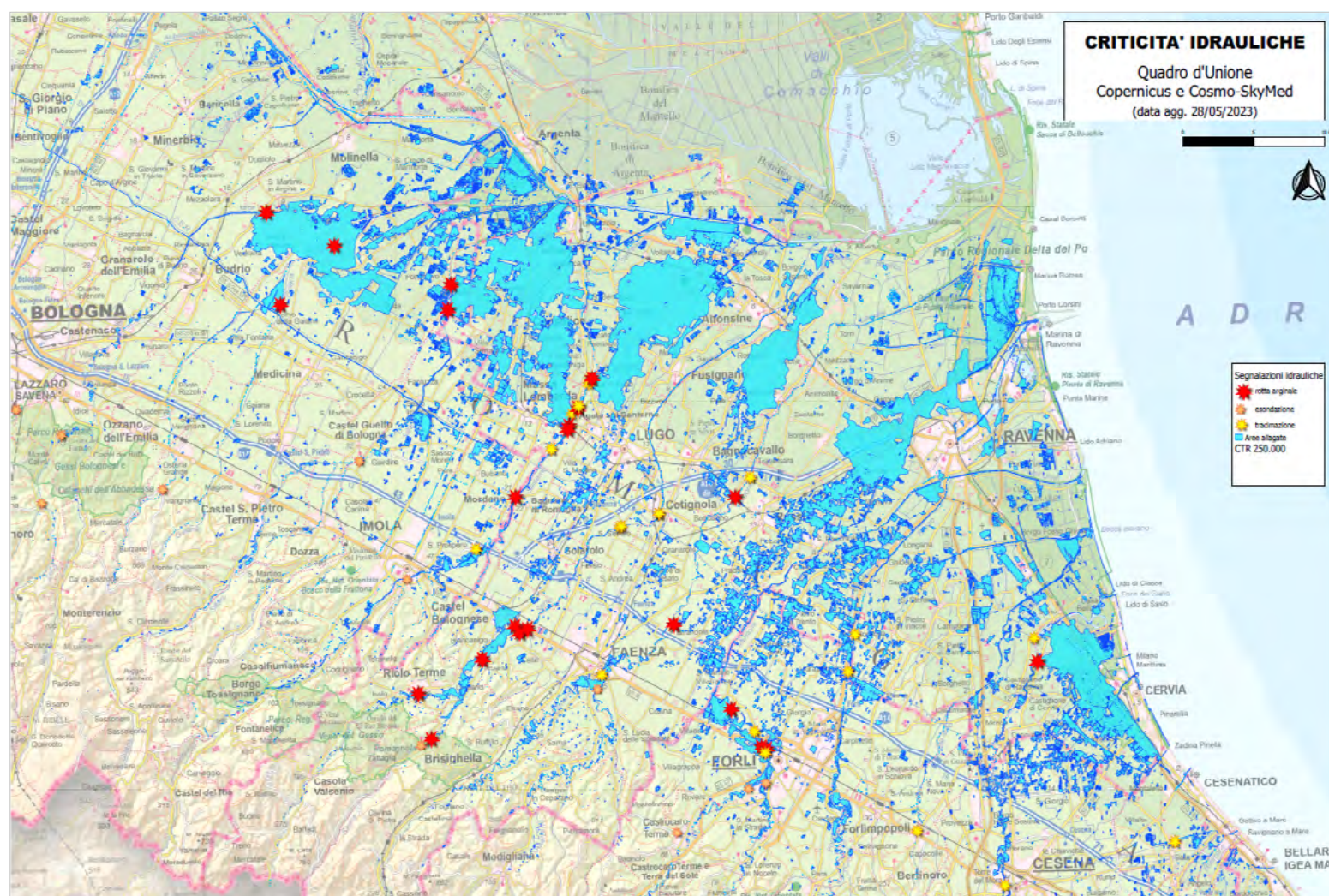


Fig. 4. Sintesi delle criticità idrauliche occorse sui corsi d'acqua ed immagine satellitare dei territori allagati a seguito delle piene dal 17 al 21 maggio 2023 (Fonte: Agenzia regionale per la sicurezza territoriale e la protezione civile su dati Programma Ue Copernicus Emergency Management Service).

Romagna: dalle precipitazioni intense alle frane

Giorgio Frassinetti, Massimiliano Flamigni

Nei giorni del 2 e 3 maggio e nei giorni 16 e 17 maggio 2023 si sono generate le condizioni per una marcata instabilità, che hanno prodotto precipitazioni intense e concentrate sulle zone collinari e pedecollinari centro-orientali della Regione Emilia-Romagna. La cumulata di precipitazione registrata nel periodo 1-17 maggio rappresenta il record storico di pioggia cumulata a 17 giorni per oltre il 65% dei pluviometri dei bacini del settore centro-orientale della regione, alcuni dei quali hanno serie di dati superiori ai 100 anni, con valori medi oltre i 300-400 mm cumulati nel periodo, e massimi di 609,8 mm a Trebbio (Modigliana, bacino del Lamone), e 563,4 mm a Le Taverne (Fontanelice, bacino del Santerno).

Gli effetti al suolo nella parte appenninica della Romagna di queste precipitazioni sono stati devastanti. Si sono verificati migliaia di fenomeni franosi, da piccoli smottamenti a frane di grandi dimensioni, interessando il territorio bolognese, ravennate e forlivese, interrompendo la viabilità, colpendo edifici ed infrastrutture, cancellando letteralmente in alcuni casi le strade, cambiando in profondità la morfologia dei luoghi.

Dal punto di vista geologico, il territorio coinvolto dai fenomeni è occupato da una serie di unità stratigrafiche, in gran parte di origine marina, di età compresa fra il Pleistocene e il Miocene medio. Sono presenti le unità argillose delle Argille Plioceniche, la Formazione a Colombacci (nelle diverse facies arenacee, conglomeratiche e argillose), la Formazione Gessoso solfifera, le Unità Epiliguri e la Formazione Marnosa-Arenacea Romagnola (Fig. 1). Queste unità sono molto differenti non solo dal punto di vista litologico ma anche da quello strutturale, morfologico e geotecnico, pertanto in queste formazioni si sviluppano fenomeni franosi di diverso tipo. Ci occuperemo, in questo testo, solo delle frane che sono avvenute nella Formazione Marnosa-Arenacea Romagnola, in quanto è stata l'unità geologica più coinvolta nel

fenomeni franosi accaduti nel maggio 2023. La Formazione Marnosa-Arenacea è una unità stratificata, caratterizzata dall'alternanza di diversi litotipi: areniti, siltiti, marne e peliti, ed è modellata da forme piuttosto aspre. Le frane più importanti che si incontrano possono ricondursi principalmente a tre tipologie di fenomeni:

- frane di scivolamento traslativo di roccia in blocco lungo una superficie di strato (*rock slide*);
- frane di scivolamento traslativo o rotazionale di terra e detrito (*earth slide o earth slump*);
- colate di fango (*mud flow*).

Nella Formazione Marnosa-Arenacea gli strati sono modellati da una sequenza di pieghe anticlinali e sinclinali, separate da larghi tratti con inclinazione e pendenza costanti che si chiamano monoclini.

Le valli dei corsi d'acqua principali tagliano ad angolo retto gli assi strutturali che hanno direzione NW-SE, parallela a quella della catena appenninica, mentre le valli secondarie sono ortogonali alle valli principali.

Si creano quindi le condizioni in cui i versanti opposti mostrano una opposta giacitura degli strati, a franappoggio (cioè inclinati nello stesso verso del pendio) da una parte e a reggipoggio (e quindi inclinati in verso opposto al pendio) dall'altra.

I versanti con giacitura a franappoggio con inclinazione degli strati uguale o minore a quella del pendio, sono stati talvolta interessati da imponenti frane di scivolamento traslativo di roccia in blocco (*rock slide*). Queste frane vengono causate da elevate pressioni interstiziali sviluppatesi all'interno degli strati arenacei, confinati dagli strati argillosi o marinosi. La presenza di fratture nell'ammasso roccioso consente l'innesco del franamento. Nei versanti a reggipoggio, dove questa tipologia di frana non può formarsi, si possono verificare movimenti di tipo traslativo (*earth slide*) o rotazionale (*earth slump*) di terra e detrito al contatto fra terreni a diverso grado di compattezza o all'interfaccia fra roccia e

terreno sciolto. Si tratta di fenomeni franosi che coinvolgono la porzione di terreno che si trova al di sopra della formazione rocciosa e che, talvolta, evolvono in colate.

Le colate di fango (*mud flow*) sono invece costituite da materiali fini derivanti dallo smantellamento della roccia e sono per lo più caratterizzati da rapida colata. Questa tipologia è condizionata esclusivamente da precipitazioni violente e concentrate in grado di saturare rapidamente la coltre detritica di copertura ed alla conformazione dei versanti che concentrano il materiale lungo gli impluvi esistenti.

Quindi nelle valli romagnole in cui è presente la Formazione Marnosa-Arenacea, la franosità è determinata prevalentemente dalla combinazione tra l'orientamento delle strutture tettoniche e l'orientamento delle valli principali e minori.

Nell'Appennino settentrionale le frane hanno sempre accompagnato la storia degli insediamenti umani ed oggi vi è una diffusa conoscenza dei fenomeni franosi grazie ai censimenti eseguiti, realizzati a scopo preventivo dagli enti pubblici. Tuttavia, la vera prevenzione del rischio da frana non si risolve, purtroppo, solo con i censimenti delle frane.

Infatti le frane rappresentano 'normali' fenomeni naturali che colpiscono i territori collinari e montani. Per ridurre i danni dalle frane è necessario conoscere le cause e gli sviluppi. Anche piccoli smottamenti possono evolvere in grandi frane catastrofiche. Ed esistono frane che si riescono a fermare ed altre il cui destino può essere solo temporaneamente mitigato o rallentato.

Cosa si può fare allora? Il punto di partenza è certamente la ricerca geologica per continuare a studiare la geologia appenninica senza mai credere di conoscerla abbastanza. Convivere con le grandi frane appenniniche significa convivere con grandi processi geologici, come ad esempio il sollevamento dell'Appennino, con i cambiamenti climatici oltre che con l'attività dell'uomo.

Le valli romagnole si presentano fortemente approfondite con versanti spesso privi di stabilità a causa del fatto che l'Appennino settentrionale è tutt'ora una catena montuosa in fase di sollevamento. In sostanza il sollevamento e l'erosione dell'Appennino settentrionale è cosa recente ed attuale, con un tasso di sollevamento medio di 1 millimetro all'anno, e pertanto continuano i processi di erosione, che portano ingenti volumi di terreno dalle valli appenniniche alla pianura antistante.

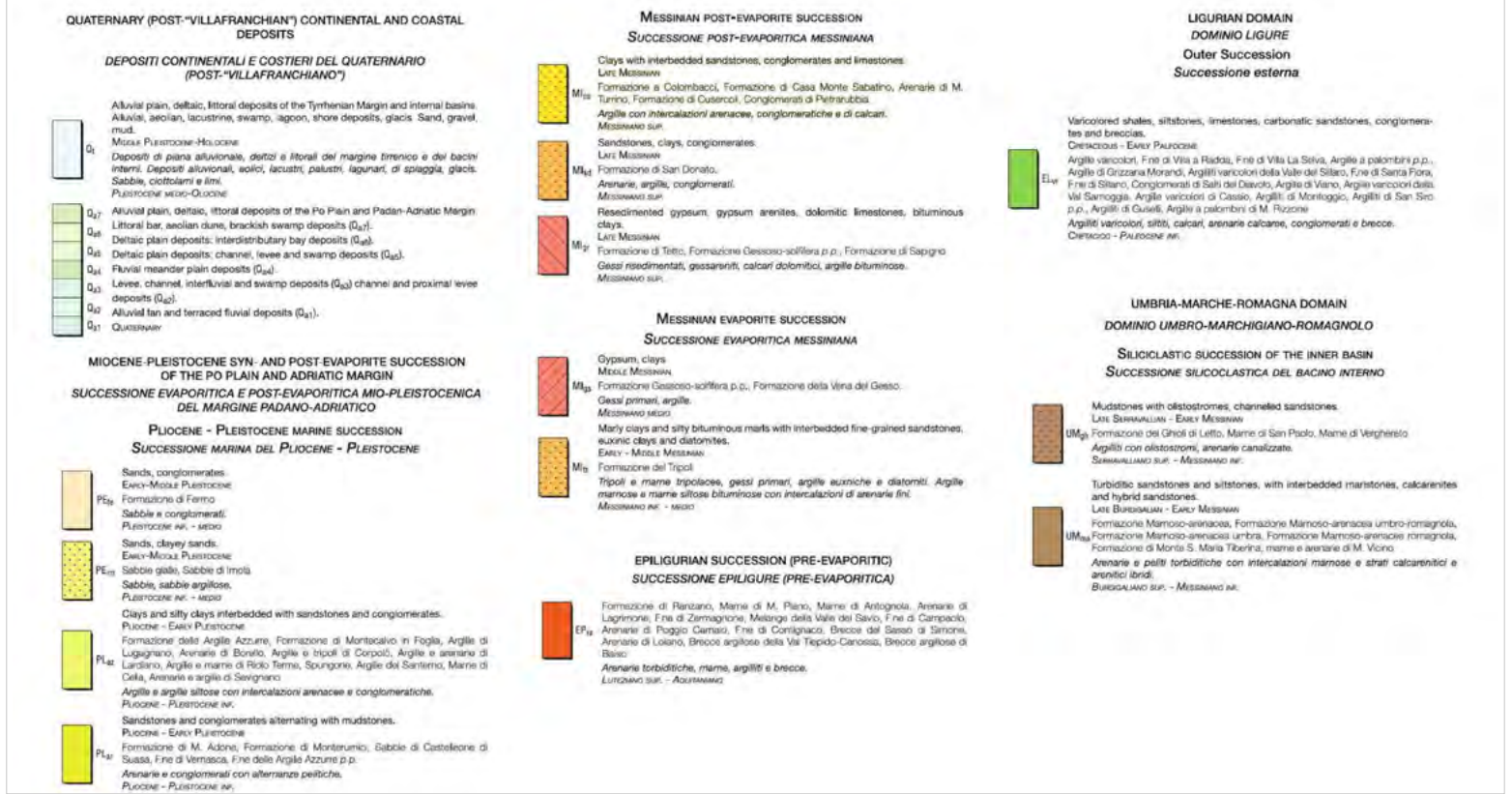
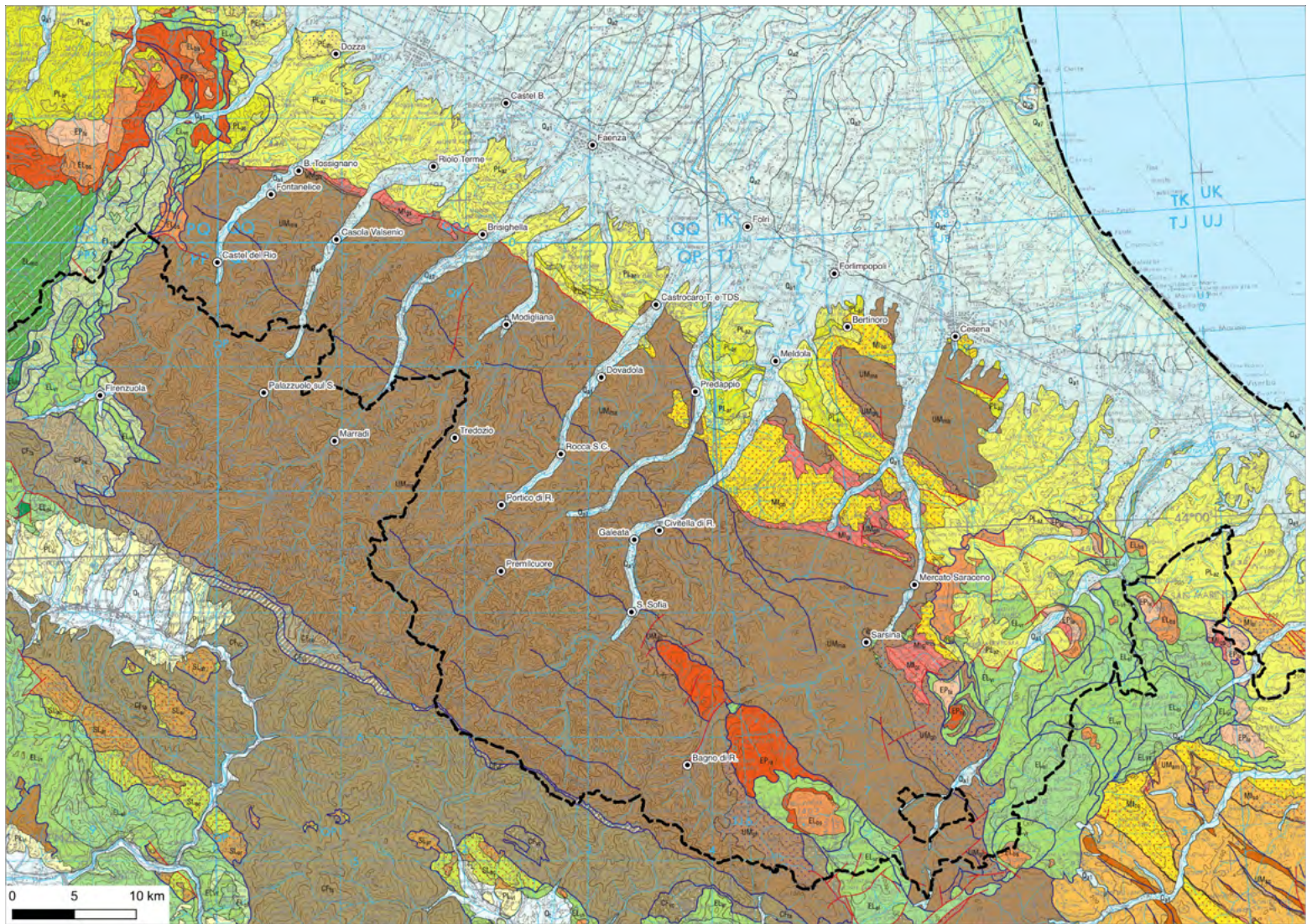


Fig. 1. Carta geologica dell'Appennino settentrionale, scala 1:250.000, 2019 (a cura di Paolo Conti, Gianluca Cornamusini, Luigi Carmignani).



Figg. 2-4. Dall'alto: frana di scivolamento su strato a Barberino, Comune di Predappio; frana di scivolamento su strato (rock slide) a Casola Valsenio; colate di fango a Casone, Comune di Dovadola (Foto degli autori).

Il sollevamento inoltre si percepisce dalla configurazione dei terrazzi alluvionali ai bordi delle valli. Ciascun terrazzo è la testimonianza di una antica piana alluvionale disattivata a seguito dell'approfondimento dell'alveo che riequilibra il suo profilo per effetto dell'innalzamento della catena. I processi di erosione fluviale che determinano il terrazzamento sono gli stessi che minacciano la stabilità, per scalzamento al piede, dei versanti maggiormente predisposti a dissesti franosi.

L'efficacia dei processi erosivi in una certa zona è strettamente legata alle condizioni climatiche, individuando certamente relazioni di causa effetto tra le piogge di grande intensità e i movimenti di corpi franosi di grandi dimensioni.

Sappiamo inoltre che il clima ha subito notevoli variazioni nel corso dei tempi geologici ed appare evidente che lo studio delle variazioni climatiche del passato costituisce una delle più importanti chiavi interpretative per definire i caratteri di franosità di un territorio. Questo per individuare gli scenari di rischio climatico per cui ci si può attendere un aggravamento del rischio di frana. Anche le più piccole e modeste variazioni climatiche influenzano la storia dell'ambiente e dell'uomo.

Esistono molte prove scientifiche che dimostrano il deterioramento climatico alla scala dei tempi storici. A supporto di questo vi sono numerose evidenze archeologiche che mostrano come manufatti posti nelle vicinanze di fiumi o su versanti in erosione, sono stati sepolti da metri di alluvioni e da frane. È successo quindi che insediamenti, strade, ponti che in periodi di ottimo climatico si sono trovati in condizioni di sicurezza, sono poi stati distrutti e/o sepolti da frane o terreni alluvionali.

Anche le relazioni tra cicli di piovosità ed erosione dei versanti, con sviluppo di grandi frane ormai sono molto evidenti. Si è capito come la concentrazione di grandi frane è avvenuta in un periodo di deterioramento climatico. Esistono prove che anche durante cicli di piovosità considerati minori, semplicemente perché più brevi, possono esserci i presupposti di un grande sviluppo della franosità, come è avvenuto in occasione delle frane del maggio del 2023. È evidente che la ricerca scientifica deve continuare in questa direzione.

Ai processi naturali che da sempre scandiscono l'evoluzione del territorio, si unisce l'attività dell'uomo che con esso interferisce.

L'attività dell'uomo ha condizionato fortemente i processi naturali al punto che diventa

sempre più difficile separarne gli effetti. Si è giunti oggi molto spesso a non sapere distinguere serenamente tra cause naturali e cause antropiche di alluvioni e frane, e molte volte le relative interpretazioni sono indicate come prese di posizione contrapposte e interessate, con i sostenitori delle calamità naturali contrapposti a chi denuncia errori umani.

Riguardo all'influenza delle attività umane nelle frane che si sono attivate in Romagna, sicuramente sono numerose le implicazioni che meritano un approfondimento.

Certamente si è talvolta sottovalutato il problema permettendo, in passato, l'edificazione in aree a forte rischio. Lo spopolamento, avvenuto a partire dagli anni '50, ha restituito all'azione prevalente degli agenti naturali molte aree in cui l'uomo aveva presidiato dal punto di vista idrogeologico.

In sostanza è sicuramente bello e utile che la natura riconquisti il territorio, ma essa in molti casi genera più frane dell'attività dell'uomo. Così come sappiamo che gran parte della pianura sarebbe sommersa dalle acque se non si rinforzassero continuamente gli argini dei fiumi e non si facessero lavorare le idrovore, analogamente le nostre vallate si trasformerebbero rapidamente in "colate di terra" se non si costruissero opere di sostegno, difesa e drenaggio. In questo senso le attività dell'uomo rappresentano un indubbio beneficio ma, siccome l'innalzamento dell'Appennino continuerà ancora per molto tempo, le ricadute future dell'intervento umano sono tutte da valutare.

Quindi anche l'attività dell'uomo è un processo da studiare continuamente, come i processi geologici naturali, se si vogliono affrontare le problematiche del rischio da frana delle aree collinari.

A conclusione, la causa del disastro verificatosi in Romagna è quindi quasi banale. È caduta una grande quantità di pioggia.

Negli ultimi 8 anni i termometri che registrano la temperatura nel mondo ci dicono che non è mai stato così caldo. L'aumento della temperatura di 1 grado, porta all'aumento del 6-7% del vapore acqueo che l'atmosfera può trattenere. Quindi ci sarà più acqua, che cadrà più intensamente e in modo più concentrato.

Sta cambiando la macchina sotto i nostri piedi ma non si può mettere un tappo alla pioggia. Mitigazione e adattamento sono ormai diventate le parole di riferimento. La mitigazione è certamente un aspetto che coinvolge il mondo intero. L'adattamento spetta a noi. ■



Figg. 5-7. Dall'alto: frana di scivolamento su strato a Montefantini, Comune di Civitella di Romagna; colate di fango a Baccanello, Comune di Predappio; frana di scivolamento rotazionale-colata a Montemaggiore, Comune di Predappio (Foto degli autori).

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
La Biennale della Prossimità
UIA - International Union of Architects

Media partner

Urbanistica Informazioni
Giornale dell'Architettura

Patrocinio

Anci - Associazione nazionale comuni italiani

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.



BISP 2023. Primi spunti per una riflessione

Paola Carobbi, Riccardo Petrachi

Si sono da poco conclusi i lavori della settima edizione della Biennale dello Spazio Pubblico (BISP). Ci sarà bisogno di tempo per rielaborare il lavoro fatto dai tanti intervenuti e sintetizzarne gli esiti, ma ci sarà bisogno di tempo anche per metabolizzare a fondo le energie e l'interesse che questo appuntamento ormai consolidato negli anni suscita.

Ecco di seguito un primo bilancio delle attività tenute nelle tre giornate nella sede del Dipartimento di Architettura dell'Università degli Studi Roma Tre.

Sono stati organizzati e tenuti due convegni internazionali e 25 sessioni tematiche, articolati in seminari e workshop, varie mostre e una *performance* di danza, discussioni e confronti a cui hanno partecipato rappresentanti di amministrazioni pubbliche, di istituti di ricerca, di atenei, di associazioni e comitati nonché singoli professionisti provenienti da almeno dieci nazioni in rappresentanza di quattro diversi continenti.

Il tema conduttore di questa Biennale è stato arricchito da una pluralità di voci e di punti di vista ed è stato riempito di contenuti e significati di volta in volta diversi.

Un approccio, quello della prossimità, che è stato declinato in modi diversi a seconda del contesto socio-geografico in cui viene applicato e dell'ambito tecnico-disciplinare da cui viene osservato: urbanistico, sociale, economico, architettonico, paesaggistico e ambientale.

Un approccio che coinvolge temi divenuti di estrema attualità, soprattutto dopo l'emergenza pandemica, che riguardano problematiche quali: inclusione e interazione sociale, economia circolare, rigenerazione urbana, efficientamento energetico

e della distribuzione delle risorse, mobilità dolce, digitalizzazione e *smart cities*, servizi di prossimità, *mixité* funzionale e sociale.

Se c'è un primo risultato di questa Biennale è forse quello di aver promosso un dialogo tra attori istituzionali di diversa provenienza geografica e di aver dimostrato che, lungi dai facili slogan spesso usati in modo acritico o superficiale, quello della 'città dei 15 minuti' è un approccio concreto alle politiche urbane, che richiede una visione olistica ed interdisciplinare e che per essere realmente efficace deve essere inserito all'interno di una *policy* urbana innovativa, in cui le amministrazioni pubbliche devono mantenere un ruolo determinante di pianificazione, di promozione e di controllo.

Per questo motivo, già a partire da luglio, si è avviato un lavoro corale per raccogliere, mettere a sistema e divulgare i risultati di queste giornate di dibattiti e di esposizione di buone pratiche, partendo dall'enunciazione dei principi della prossimità, elementi comuni di indirizzo programmatico, espressi nei "Key Messages" concordati dai partecipanti al *Global City Dialogue* di giovedì 25 maggio.

Sono stati inoltre pubblicati sul sito web (<http://www.biennespaziopubblico.it/>) della Biennale dello Spazio Pubblico le registrazioni di tutti gli eventi di queste quattro giornate, con l'obiettivo di offrire una raccolta ampia, plurale, ma sistematica e utile di tutti gli spunti di riflessione emersi durante i lavori.

Una raccolta di tutti i contributi sarà poi oggetto di una pubblicazione dedicata alla Prossimità con l'ambizione che possa essere uno strumento utile per le amministrazioni

locali sia per riflessioni socioeconomiche sia, auspicabilmente, per il concreto governo del territorio.

In attesa di collezionare in maniera organica tutto il lavoro svolto durante le tre giornate della Biennale, sono doverosi i ringraziamenti ai promotori dell'iniziativa che hanno contribuito sia all'organizzazione dell'evento durante le settimane di preparazione sia nell'arricchire con contenuti queste intense giornate di studio.

In primo luogo all'Università degli Studi Roma Tre e al suo Dipartimento di Architettura, che, sin dalla prima edizione, ha messo al servizio della Biennale dello Spazio Pubblico le proprie strutture fisiche e tecnologiche e le proprie risorse umane; al Consiglio Nazionale degli Architetti, che ha assicurato il coinvolgimento del Consiglio Europeo degli Architetti e dell'Unione Internazionale degli Architetti, i cui presidenti sono stati nostri graditi ospiti; a Roma Capitale, che ci dato ampia testimonianza delle iniziative messe in campo in tema di 'Città dei 15 minuti'; all'Istituto nazionale di urbanistica, alla sua rivista *Urbanistica Informazioni* e alla Sezione Lazio dell'Inu; all'Ordine degli Architetti di Roma; all'Associazione Italiana di Architettura del Paesaggio; alla sezione regionale dell'Istituto Nazionale di Architettura e all'Associazione Nazionale Comuni Italiani, che ha patrocinato l'iniziativa.

Un ringraziamento particolare al nostro partner internazionale UN-Habitat, da sempre sostenitore della Biennale.

La partecipazione di UN-Habitat è stata viva anche quest'anno, dai saluti inaugurali da parte del suo vicedirettore esecutivo al contributo fattivo nell'organizzazione del

Global City Dialogue, che ha animato la giornata inaugurale della Biennale e ci ha portato molti e importanti contributi da parte di città da tutto il mondo.

Tra le partecipazioni internazionali ricordiamo quella di Carlos Moreno (Chair ETI, Sorbonne Business School, Paris University 1) che nel suo *keynote speech* ha presentato le finalità e le modalità operative dell'Osservatorio sulle Prossimità (*Global Observatory for Sustainable Proximities*) di Chaire ETI-IAE Paris Sorbonne School/C40/UCLG/UN-Habitat; del network C40 Cities, con il loro concorso *Students Reinventing Cities*, la cui premiazione è avvenuta durante la Biennale; quella della United Cities and Local Authorities (UCLG) e di Jordi Bellmunt, presidente della Biennale del Paesaggio di Barcellona.

Inoltre le giornate della Biennale dello Spazio Pubblico sono state l'occasione per attivare una interessante collaborazione, che certamente proseguirà in futuro, con il gruppo interdisciplinare Ri-Mediare e con i promotori della Biennale della Prossimità.

Anche la settima edizione 2023 della Biennale dello Spazio Pubblico - BISP è stata un'occasione di incontro e di scambio, resa possibile grazie alle energie di tante persone, lavoratori e appassionati, che dedicano tempo e professionalità alla diffusione della cultura dello spazio pubblico come bene comune. ■

Urban proximity: Reflecting on the outcomes of the 7th Biennial of Public Space

Chiara Martinuzzi, Elin Fabre, Laura Petrella

In recent years, the triple "C" crisis – climate, conflict and Covid – has further impacted lives throughout the globe, exacerbating existing spatial and social inequalities (UN-Habitat 2022). Urban actors and practitioners are exploring solutions to leave no one and no place behind and draw society back together. Urban planning practices such as the 15-minute city have been internationally appreciated to promote sustainable urban development and create compact and inclusive neighbourhoods. UN-Habitat, in collaboration with the Technology, Entrepreneurship and Innovation Chair of Sorbonne Business School (ETI Chair Sorbonne), United Cities and Local Governments (UCLG) and C40 are developing a joint position on urban proximity through the Global Observatory on Sustainable Proximities. The 7th Biennial of Public Space has been a great opportunity to discuss the topic and draw some

shared points in alliance with cities, academia, non-profits and intergovernmental organisations. This article intends to reflect on urban proximity, building on the outcomes of the Biennial of Public Space, existing experiences, methods and approaches.

Contributing to almost 80 per cent of global GDP and counting more than half of the world population, cities function as catalysts, driving innovation, consumption and investment worldwide, making them a positive and potent force for addressing issues related to poverty, social exclusion and spatial inequality. However, 75% of cities have higher levels of spatial inequality, counting over 1 billion people living in informal settlements or 600 million living in inadequate housing globally. The World Cities Report 2020 highlighted that growing levels of inequality and exclusion are becoming persistent trends in urban areas. In a rapidly urbanising world, inequality largely



Fig. 1-3. Galleria fotografica BISP 2023 (fonte: <http://www.biennespaziopubblico.it/galleria-fotografica-vii-biennale-dello-spazio-pubblico/>).

depends on what happens in cities (UN-Habitat 2020).

Strategic approaches and smart solutions shall be integrated into the current urban practices to reduce this gap. In recent years, more and more cities have adopted '15-minute city' policies (C40 2020) and embraced 'proximity' as an overarching concept to implement sustainable urban planning. The 15-minute city concept was initially developed by Carlos Moreno at the ETI Chair Sorbonne in 2015. It gained traction in 2020 when Paris Mayor Anne Hidalgo adopted it during the election campaign. According to its authors, the 15-minute city concept refers to a city where the main essential functions can be reached within a 15-minute walk or bike ride from any point of the city. It also implies that the quality of urban life is inversely proportional to the time invested in transportation. The essential functions include living, working, commerce, healthcare, education and entertainment (Moreno *et al.* 2021).

Alternatively, the broader concept of proximity has also been recognised to promote sustainable cities. Proximity should be understood as closeness, particularly but not exclusively, in terms of time and space. It represents a new way of living, working, supplying, caring, learning and enjoying in an urban context (AssoBISP 2023). While it integrates several aspects of Moreno's concept, proximity does not define any

temporal boundaries but rather encourage the development of compact, complete and self-sufficient neighbourhood to reduce car-dependency and carbon emissions, promote physical activities and healthy environments, and impact the overall quality of life and well-being of city dwellers.

This definition was drawn from the Global Cities Dialogue on Proximity outcomes, which occurred in May in Rome, Italy, during the first day of the 7th edition of the Biennial of Public Space. Organised by the Association of the Biennial of Public Space and in partnership with UN-Habitat, the City of Rome, the Italian Institute of Urbanism, and others, the Biennial intended to explore the topic of proximity and provide a platform for the exchange of experiences and ideas. The Global Cities Dialogue on Proximities was an opportunity to reconfirm cities and global actors' commitment to promoting proximity by learning from each other's experiences and making this knowledge available to the public. The cities of Amman, Bologna, Melbourne, Milan, Rome, Santa Fé, Sousse, and Turin, as well as representatives from UCLG, UN-Habitat and C40, joined the event. They adopted a set of key messages as the session's outcome and starting point to move forward with a global agenda on proximity (AssoBISP 2023).

The endorsed key messages suggest a definition of urban proximity – above mentioned – and highlight the role of proximity

in a) bringing cities closer to the people in terms of services, b) creating a closer connection between residents and institutions, and c) reducing the distance between different social groups. The messages support an integrated approach to proximity that envisions a polycentric, prosperous, resilient, connected city with multiple "complete neighbourhoods" that promote social mix, just societies and spatial equality (AssoBISP 2023).

The reasoning behind developing a broader concept of proximity was drawn from the successful experiences of different cities worldwide that have adopted and customised the 15-minute city concept. Cities are different, spatially and culturally. The size of the urban grid could promote or discourage the application of the 15-minute city concept. In the case of Barcelona and New York, for example, it is possible to circumnavigate an urban block in 5 minutes on foot, while in Hong Kong, the grid is much larger. The size of the block also reveals urban mobility strategies: a wide grid tends to promote motorised mobility to reach basic public services. In contrast, a narrower one promotes walking and cycling. There are also recurring cases where the urban grid follows the topography or rapid urbanisation has uncontrollably dictated the city's expansion. Culture and urban habits shall also be considered while shaping proximity practices to ensure an adaptive and inclusive implementation. For this reason, tailoring and broadening the concept of proximity becomes crucial to promote integration with the spatial and cultural context.

The '20-minute neighbourhoods' principle guides Melbourne's plan for 2017-2050 in Australia, which promotes 'living locally' and intends to provide residents with most of their daily needs within a 20-minute return walk from home, with safe cycling or public transport. Barcelona created the super-blocks system that leverages the existing road network and limits within 400x400 metre blocks to improve the availability and quality of public space for pedestrians and cyclists. Shanghai, Guangzhou and other cities in China have included 15-Minute Community Life Circles in their masterplans. At the same time, Chengdu aims to create a smaller, distinct satellite city in its outskirts, where everything will be accessible within a 15-minute walk and connect to current



Figg.4-5.GalleriafotograficaBISP2023(fonte:<http://www.biennalespaziopubblico.it/galleria-fotografica-vii-biennale-dello-spazio-pubblico/>).

urban centres via mass transit. Bogotá in Colombia adopted the '30-minute city' policy in 2020. Following the principle of *barrios vitales*, benefits are created for pedestrians by taking space away from cars and reshaping it using tactical urbanism and 'flexible use zones'. Finally, Italian cities such as Rome, Milan and Bologna also promote principles of sustainable proximity in their masterplan and urban policies (C40 2020; Chiaradia *et al.* 2023).

Proximity has already been discussed and addressed in various methodologies and approaches. For instance, transit-oriented development maximises the potential of public transport to access residences, businesses and leisure within walking distance (World Bank N/A). Additionally, in 2014 UN-Habitat elaborated a discussion note titled "A New Strategy of Sustainable Neighbourhood Planning: Five Principles", which has abundantly influenced UN-Habitat's urban planning initiatives and advocacy. The principles describe practical spatial expedients to promote sustainable cities and communities, encouraging urban proximity. The document refers to 1) Adequate space for roads and public spaces, 2) Adequate density, 3) Mixed land use, 4) Social mix, and 5) Limited land dedicated to specialised uses. (UN-Habitat 2014). More recently, UN-Habitat has formulated another document titled "My Neighbourhood" to update and expand the five principles, advising on designing and planning a sustainable neighbourhood and integrating more comprehensive indicators. My Neighbourhood promotes a neighbourhood that is 1) compact, 2) connected, 3) inclusive, 4) attractive and 5) resilient (UN-Habitat 2023).

International agendas recognise proximity's role in promoting sustainable urban development and increasing the resilience of our cities and communities. The Sustainable Development Goals support proximity in the 2030 Agenda, particularly in Goal 11, which focuses on sustainable cities and communities. Other references to proximity components are also found in Goals 3, 4, 6, 7, 9, 11, 16 (UN 2015). UN-Habitat refers to the theme of proximity in the New Urban Agenda in paragraphs 32 and 70, a document adopted in 2015 during the Habitat III conference, which guides the agency's mandate towards sustainable urban development (UN-Habitat 2016).

The outcomes of the Biennial, together with the ongoing efforts of different organisations, will support the work on proximity and inspire other cities to implement sustainable urban practices that leverage proximity benefits, including the work of the Global Observatory on Sustainable Proximities. Officially launched at the United Nations Second Habitat Assembly in 2023 by ETI Chair Sorbonne, UCLG, C40 and UN-Habitat, the Observatory will serve as a global platform to collect information about local initiatives while promoting urban proximities at a global scale. Organised in four working groups, the Observatory will develop a globally applicable concept of proximity, including measures and indicators, a global network to support cities in implementation, and a global centre for knowledge sharing and capacity building (C40 2023). Urban actors join forces through the Global Observatory of Sustainable Proximities by placing the theme of proximity at the heart of urban strategies. ■

References

- AssoBISP (2023), Key messages from the Global City Dialogue on Proximities [<https://shorturl.at/djzRU>].
- C40 (2020), *How to build back better with a 15-minute city* [<https://shorturl.at/puPZ7>].
- C40 (2023), *Global Observatory on Sustainable Proximities* [<https://encr.pw/ypyqs>].
- Chiaradia F., Lelo K., Monni S. (2023), "La 'città dei 15 minuti' tra realtà e leggenda", *Economia e Politica*, 15 maggio.
- 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*, vol. 4(1), p. 93-111.
- UN (2015), *The Sustainable Development Goals* [<https://sdgs.un.org/goals>].
- UN-Habitat (2014), *A New Strategy of Sustainable Neighbourhood Planning: Five Principles* [<https://11nq.com/ZpEW7>].
- UN-Habitat (2016), *The New Urban Agenda* [<https://habitat3.org/the-new-urban-agenda/>].
- UN-Habitat (2020), *The World Cities Report* [<https://11nq.com/BR4WR>].
- UN-Habitat (2022), *World Habitat Day* [<https://shorturl.at/nvwL3>].
- UN-Habitat (2023) *My Neighbourhood* [<https://unhabitat.org/my-neighbourhood>].
- World Bank (N/A), *Transforming the urban space through transit-oriented development* [<https://11nq.com/DRxPw>].

Un Paese che scompare

Richard Lee Peragine, Camillo Boano

Da un recente rapporto delle Nazioni unite sulla Bosnia ed Erzegovina emergono dati allarmanti relativi alla depopolazione, come per gli altri paesi dei Balcani occidentali: negli ultimi dieci anni, quasi mezzo milione di abitanti ha lasciato il paese. Chi parte sono per lo più giovani o persone in età lavorativa e, fra chi resta, il tasso di natalità è il più basso al mondo (Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine 2020). Oltre ad un esodo di massa, quindi – la diaspora bosniaca è la seconda al mondo per numero (Rujević 2022)¹ – la Bosnia, nell'ultimo quinquennio, presenta un tasso di crescita naturale negativo e una popolazione sempre più vecchia. Nell'articolo "La Krajina bosniaca. Note sul vuoto" è preso in considerazione l'assetto urbanistico della città di Bihać, quale polo amministrativo del cantone dell'Una-Sana (USK), una fra le dieci unità amministrative che compongono la Federazione della Bosnia ed Erzegovina (FBiH), a sua volta una delle tre entità² che dagli accordi di pace di Dayton nel 1995 (DPA) compongono la Bosnia ed Erzegovina (BiH) in quanto Stato indipendente. Questo cantone, istituito ufficialmente come le altre unità cantonali con gli accordi di Washington del 1994, ricalca parte della regione storica della *Krajina* bosniaca, zona chiave all'interno di un vasto sistema territoriale di difesa e occupazione che per quasi 500 anni ha definito la coincidenza fra due zone di confine: l'*Antemurale Christianitatis* europeo e il *serhadd* ottomano. Fra il 1991 e il 2013, anni degli ultimi due censimenti,³ il cantone di Una-Sana ha perso quasi 70mila abitanti (Skupština Unsko-sanskog kantona 2021: 10): da un lato a causa dell'emigrazione e il numero di vittime durante il conflitto armato svoltosi fra la

primavera 1992 e gli ultimi giorni del 1995, dall'altro, per le conseguenze della trasformazione economico-industriale da mezzi di produzione del socialismo autogestito jugoslavo a un liberismo senza freni. Questa trasformazione, oltre alla chiusura di numerose grosse attività sul territorio, è portatrice di un ingente flusso migratorio di manodopera a basso costo verso il mercato del lavoro di paesi più ricchi, soprattutto europei. Inoltre, la riformulazione dei confini amministrativi implementati con gli accordi di pace di Dayton ha fatto sì che la distribuzione demografica fra censimenti venisse suddivisa in territori amministrativi più piccoli, registrando un calo significativo di popolazione (*ibidem*).

Questa emigrazione è quindi processo di lungo periodo, iniziato alla fine degli anni '70 del '900, nel periodo dello scambio di manodopera e conoscenze scientifiche intrattenuato dalla Jugoslavia principalmente con i paesi dell'Europa centrale (Brunnbauer 2019) successivamente inaspritosi con i segni della crisi del mercato globale che seguì al boom economico, e che impennò durante il conflitto internazionale avvenuto fra il 1992 e il 1995, per poi proseguire in seguito.

La *Krajina*, per via della sua prossimità all'Unione europea, è stata caratterizzata da queste tendenze migratorie in maniera più evidente rispetto ad altre aree del paese per via di una serie di fattori storico-geografici:



Fig. 1. Mappa dei Balcani occidentali, con la suddivisione territoriale-amministrativa della Bosnia ed Erzegovina. Il cantone dell'Una-Sana (USK) – la Krajina – è evidenziato a righe diagonali (Elaborazione degli autori).

in primis sicuramente, come accennato, la vicinanza all'Europa, a cui concorre inoltre la frammentazione violenta del territorio a seguito della guerra. La prossimità, però, non è solo fisica, – Zagreb, Ljubljana e Trieste sono geograficamente più raggiungibili della capitale del paese Sarajevo – bensì anche culturale e identitaria, portando la *Krajina*, a partire dal XV secolo soprattutto, a essere sia frontiera sia porta d'Europa.

La deindustrializzazione, il conflitto e l'emigrazione hanno portato alla presenza di un abbondante patrimonio costruito vuoto e a fenomeni di abbandono spaziale che sono riflesso del conflitto etnopolitico, e quindi della frammentazione territoriale, che da quasi trent'anni ostacola le prospettive di vita per chi ancora rimane in Bosnia.

L'articolo che segue cerca di mostrare, a varie scale, la conflittualità di questo abbandono, oltreché la mancanza di strumenti *ad hoc* di pianificazione e progetto attraverso cui studiarli. ■

Note

1 Si precisa che questo dato è rilevato fra stati membri dell'Onu.

2 Le altre due sono la Repubblica Serba di Bosnia ed Erzegovina (in lingua originale, *Republika Srpska*), l'entità a maggioranza di popolazione serba, e il distretto di Brčko (in lingua originale, *Brčko Distrikt*), un'unità amministrativa autonoma sotto la sovranità della Bosnia ed Erzegovina, formalmente parte sia della Federazione che della *Republika Srpska*, sotto la supervisione della comunità internazionale.

3 Il prossimo si prevede per quest'anno, motivo che ha spinto in parte questa riflessione, ma che al tempo stesso non permette di disporre di dati ufficiali aggiornati.

Riferimenti

Agencija za statistiku Bosne i Hercegovine (2020), *Prezentacija analize stanja stanovništva i projekcija stanovništva za period 2020-2070. u Bosni i Hercegovini* [https://bhas.gov.ba/News/Read/42?lang=bs].

Brunnbauer U. (2019), "Yugoslav Gastarbeiter and the Ambivalence of Socialism: Framing Out-Migration as a Social Critique", *Journal of Migration History*, vol. 5(3), p. 413-437.

Rujević N. (2022), "Balkan umire i emigrira, Nemačka uvozi mladost", *Deutsche Welle*, 23 novembre [https://www.dw.com/sr/balkan-umire-i-emigrira-nema%C4%8Dka-uvozi-mladost/a-63855361].

Skupština Unsko-sanskog kantona (2021), *Strategija razvoja Unsko-sanskog kantona za period 2021-2027. godina*, Bihać, 19 maj [https://strategija.vladausk.ba/files/Strategije%20razvoja/Strategija%20USK.pdf].

La Krajina bosniaca. Note sul vuoto

Richard Lee Peragine

Introduzione

L'articolo riguarda una regione della Bosnia ed Erzegovina anche conosciuta come *Krajina* bosniaca: un'ampia area storico-geografica che però, come formazione territoriale, si estende oltre le delimitazioni spaziali definite dalla mappatura amministrativa del cantone dell'Una-Sana (USK),¹ pur senza accordo sulla sua esatta estensione (Čelebičić 2013; Donia 2011). Trattando lo sviluppo della città di Bihać, centro amministrativo del cantone, si presterà attenzione alle ricadute, nella *Krajina*, della complicata struttura etnopolitica di governo bosniaca, oltreché al tema degli spazi vuoti e dell'abbandono.² L'articolo è pertanto suddiviso in quattro parti: la prima fornisce cenni storici sullo sviluppo urbanistico-territoriale del cantone; la seconda illustra i piani di sviluppo di quest'ultimo, indicando i principali strumenti di pianificazione a livello federale, cantonale e urbano; la terza discute alcune criticità rispetto al vuoto rappresentato dalla zona industriale di Hatinač a Bihać, da cui, infine, viene argomentata una riflessione conclusiva sui vuoti spaziali. Si è optato per un racconto diacronico e multi-scalare, con l'intenzione di presentare quello che è definito un territorio periferico, sia nella geografia internazionale che bosniaca, e in quanto tale, risulta marginale anche nella letteratura riguardante la pianificazione territoriale, l'urbanistica o l'architettura. Il prossimo paragrafo, quindi, guarda alla *Krajina* da un punto di vista storico, richiamandone i principali cambiamenti urbanistici e territoriali.

La Krajina bosniaca: un territorio di frontiera

Krajina è una parola la cui radice etimologica è il termine slavo *kraj*, letteralmente "bordo", "riva" o "fine" in serbo-croato (Derksen 2008) e può essere tradotto in italiano come 'frontiera', 'confine'. Dal XVI alla fine del XIX secolo, la *Krajina* era parte di una contesa frontiera militare che si estendeva dalla Dalmazia alla Transilvania, attraversando il territorio degli

imperi austro-ungarico, veneziano e ottomano (Kozličić, Bratanić e Uglešić 2011). La politica territoriale imperiale era volta, da un lato a contenere l'influenza turca che minacciava gli Asburgo e i Veneziani; dall'altro le potenze europee, quale pericolo per gli Ottomani. Ciò si concretizzava in una distribuzione strategica di roccaforti e insediamenti militarizzati su tutto il territorio di confine, la cui estensione resta indeterminata ufficialmente fino al 1699 (Perinčić 2021; Kozličić, Bratanić e Uglešić 2011). I sovrani imperiali concessero sostanziali autonomie e privilegi ai signori locali in cambio di servizi militari, mentre la vicinanza fra imperi portò a una mescolanza di credenze culturali e religiose (Carlton e Rushworth 2009; Donia 2011; Roksandić e Štefanec 2000; Stefanov e Radović 2021). A metà del XVI secolo l'Impero ottomano conquista gli insediamenti principali della *Krajina*: Cazin, Bosanska Krupa e Bihać, nel 1592, la quale divenne una delle fortezze più importanti della provincia più occidentale dell'Impero ottomano, sede dei capitani, dei *sandzak* e dei *kadiluk*.

Nei quarant'anni di occupazione e protettorato dell'Austria-Ungheria (1878-1918) si registrò un pronunciato sviluppo urbanistico, accompagnato però dalla perdita delle precedenti spazialità urbane e architettoniche ottomane, come in molte altre città della Bosnia, del Kosovo e della Macedonia (Herscher 2010). A Bihać questi cambiamenti furono segnati dall'apertura simbolica delle porte e l'intervento austroungarico sulla parte più antica della città: nel 1888 furono demoliti i bastioni; la *čaršija*, la zona economico-commerciale, e le *mahalle*, zone residenziali di impianto ottomano, furono anch'esse demolite e Bihać fu modificata secondo un modello di ordinamento socio-spaziale tipico delle città nelle province imperiali dell'impero austroungarico. Vennero attuati interventi infrastrutturali e urbanistici a grande scala, attraverso tecnologie politico-amministrative tipiche di occupazione di stampo coloniale-moderno: il catasto, la ferrovia,

scuole, corpi dei vigili del fuoco, parchi, una centrale elettrica e una fabbrica di mattoni, una banca e un istituto assicurativo, una società per azioni, nuove strutture pubbliche e residenziali (Općina Bihać 2014). Risale a questo periodo il primo progetto urbanistico della città, datato 1911. Il piano concentrava lo sviluppo urbano sulla sponda ovest del fiume Una, dove veniva prevista la parcellizzazione del territorio allora non edificato, mentre a sud della fitta maglia urbana del centro ottomano (*ibidem*) venivano pianificati sviluppi urbanistici lineari ed edifici pubblici.

Dal 1941 al 1945, quella che oggi è l'USK fu occupata dagli *ustaše* croati e dalle forze naziste, per poi essere liberata dai partigiani di Tito. I bombardamenti alleati avvenuti nel corso della guerra cancellarono ulteriormente il precedente impianto urbano ottomano e danneggiarono quello austro-ungarico. Dopo la fine del secondo conflitto mondiale, durante il primo periodo jugoslavo furono rafforzati gli investimenti nella produzione agricola, nella costruzione di strade e nella formazione jugoslava della popolazione.³ Attraverso ingenti lavori di connessione infrastrutturale realizzati tra la fine degli anni '40 e i primi '50, la Krajina passò dall'essere un'area periferica con popolazione rurale a regione a forte spinta industriale (Općina Bihać 2014). Con la disgregazione delle Repubbliche socialiste negli anni '90, un altro violento atto politico determinò mutamenti di confini e di assetti territoriali. La semantica di una guerra culturale, con diversi nazionalismi scaturiti da riferimenti storici atavici, nonché da rivendicazioni etniche, razziali e di sostituzione religiosa durante la colonizzazione imperiale o la seconda guerra mondiale (Pavlaković 2013; Rexhepi 2023) venne manipolata dalle élite di ogni fronte armato per suddividere il territorio in entità autonome e stati auto-proclamati; frammentazioni poi diventate strutturali, portando all'attuale complicato assetto territoriale della Bosnia (Donia 2011). Uno di questi stati provvisori fu la Provincia autonoma della Bosnia occidentale (APZB), istituita e sostenuta dai finanziamenti del famigerato imprenditore agricolo Fikret Abdić in opposizione al governo centrale bosniaco (Donia 2011). Tutt'oggi, le finanze e il potere della compagnia agricolo-industriale *Agrokomerc* di Abdić si mostra nella quantità di impianti – molti vuoti – nella zona di Velika Kladuša. Seppur la ricostruzione fisica del paese sia stata caratterizzata da notevoli investimenti e sforzi, i segni della distruzione

permangono, in quanto spesso buona parte dei fondi sono stati concentrati nei grandi centri (Sarajevo e Mostar) o in opere di importanza primaria in termini politici, religiosi o infrastrutturali. Secondo le stime, fra il 1992 e il 1995 a Bihać il 27% del patrimonio costruito fu parzialmente o totalmente distrutto. Di questa porzione, il 20% erano edifici residenziali, mentre il restante infrastrutture e altre costruzioni. Ad oggi 6.684 unità abitative sono state rinnovate, ma ne rimangono 4.426, inventariate con diverse categorie di danno o gravità, per cui più della metà di quest'ultime (2.650) mostrano ancora danni ingenti (Općina Bihać 2014: 77-82).

Questi vuoti architettonici, col passaggio del paese a un sistema di produzione capitalistico di stampo neoliberale, sono stati oggetto di privatizzazioni incontrollate, la cui gestione si è spesso arenata in processi giudiziari e burocratici, a causa dello stato di proprietà, della corruzione o dell'improvviso ritiro di fondi (Ministarstvo za Građenje, Prostorno Uređenje i Zaštitu Okoliša 2012). Gli iter necessari a definire la proprietà risultano essere uno dei principali ostacoli allo sviluppo territoriale ed urbano:⁴ sovrapposizioni di proprietà, ostruzionismo politico, forme di nepotismo e clientelismo allungano questi processi amministrativo-burocratici, i cui dirigenti amministrativi, inoltre, è facile siano stati nominati su base etnopolitica. Anche

rispetto alla destinazione residenziale, capire l'effettiva distribuzione o recupero di queste spazialità vuote è difficile, in quanto spesso gli edifici recuperati non vengono dichiarati, sono abbandonati, o non sono abitati in maniera permanente: ad esempio, di molti edifici non si conosce la proprietà, o non si trova il proprietario. Tale abbandono, che abbiamo visto essere il risultato materiale e spaziale di processi di lungo periodo, viene trattato nel paragrafo successivo in relazione ad alcuni strumenti di pianificazione.

La pianificazione territoriale in Bosnia ed Erzegovina

Contrariamente a quanto disposto dalla legge costituzionale, le due entità subnazionali della Bosnia – FBiH e RS⁵ – non cooperano in molti campi di governo. La gestione del territorio non fa eccezione e si può dire a tutti gli effetti che la suddivisione territoriale-amministrativa prevista dagli accordi di Dayton abbia ostacolato la formazione di un insieme di strumenti di pianificazione spaziale coerente e unitario (Berisha e Cotella 2016; Reményi, Végh e Pap 2016; Živaka, Marjanović e Ivanišević 2019). Non esistono, infatti, strumenti di pianificazione a livello del governo centrale: mentre la RS possiede un piano che risponde direttamente all'amministrazione centrale di Banja Luka, la FBiH opera secondo un sistema decentrato e multilivello – oggetto



Fig. 1. Mappa catastale del periodo austro-ungarico. Probabile, 1911-1915 (Fonte: Arhiv Unsko-sanskog kantona, marzo 2022).

della presente trattazione – in quanto l’USK, come detto, è parte di quest’ultima.

La pianificazione e gestione del territorio a livello della FBiH è regolata dalla “Legge sulla pianificazione territoriale e sull’uso del suolo”⁶ del Ministero della pianificazione territoriale,⁷ la quale indirizza la preparazione e armonizzazione di documenti di sviluppo e pianificazione più dettagliata, dal livello cantonale a quello urbanistico-particolareggiato e, infine, si occupa dell’individuazione degli orientamenti strategici di sviluppo e della gestione delle risorse naturali (Federacija Bosne i Hercegovine 2006). Come definito dagli accordi di pace, il piano territoriale della Federazione viene adottato per vent’anni, regolando: le infrastrutture economiche di importanza internazionale, statale e federale e fra cantoni; le spazialità di interesse per il patrimonio naturale, culturale, storico e paesaggistico, per la difesa, per il recupero e risanamento ambientale (*ibidem*). Anche la Repubblica di Srpska ha istituito il proprio Ministero della pianificazione territoriale, della costruzione e dell’ecologia,⁸ ma sviluppa la pianificazione direttamente a livello municipale, senza livelli intermedi.

Il livello cantonale in FBiH, invece, risponde direttamente alla base spaziale federale. Per quanto riguarda il caso specifico di uno fra i più

aggiornati strumenti di governo del territorio, ovvero la “Strategia di sviluppo del Cantone Una-Sana 2021-2027”, si tratta di un documento strategico multisetoriale integrato volto a definire le politiche pubbliche e orientare integralmente lo sviluppo del cantone e delle autonomie locali. All’elaborazione della strategia di sviluppo, i partecipanti sono ministeri e altri organi amministrativi cantonali, comuni e città,⁹ il Consiglio per la pianificazione e la gestione dello sviluppo e altri partner socioeconomici. Gli obiettivi strategici dell’USK per il periodo 2021-2027 devono essere in linea con i documenti strategici chiave in FBiH e BiH, oltreché di coordinamento con altri cantoni. La strategia di pianificazione per il periodo 2021-2027 verte principalmente sul turismo, sulle connessioni con il resto del Paese prevenendo l’isolamento del cantone e incentivando il potenziamento dell’agricoltura e dell’estrazione mineraria. Tuttavia, il fatto che non vi sia una coerente pianificazione fra FBiH e RS, oltreché talvolta fra cantoni, rende difficile la redazione di piani infrastrutturali a scala vasta. Uno dei principali ostacoli è, inoltre, la mancanza di aggiornamento e coerenza delle normative legali con gli standard dell’Ue, nonché a livello di coordinamento fra Stato, Federazione e i vari cantoni. Di fatto, la pianificazione mira a essere sostenibile

e inclusiva come definito nelle direttive Ue, attraverso una ‘europeizzazione’ anche della pianificazione stessa (Berisha e Cotella 2016). A ciò si somma la necessità di rispondere a tali direttive e requisiti nell’ottica di non ostacolare l’accesso della BiH all’Unione europea; processo, quest’ultimo, ancora in stallo.¹⁰ Dal piano strategico emerge quindi uno scarto tra le richieste avanzate in vista di una possibile entrata nell’Ue e il ‘qui e ora’ ovvero fra la sostenibilità e l’urgenza di una ripresa immediata. È compito del piano strategico l’integrazione delle previsioni di piano a livello federale e la definizione di misure attuative in tal riguardo. Allo stesso modo, il piano urbanistico della città sede dell’amministrazione cantonale – in questo caso Bihać – è libero di definire misure che non siano in contrasto con i suddetti, sia attraverso piani programmatici che operativi, anche di dettaglio. Nei fatti però quest’ultimo trova sovrapposizioni con il livello superiore, così come il piano cantonale risulta coincidere in molti versi con quello federale. La gestione delle risorse si risolve di conseguenza (Općina Bihać 2014: 120).

Per esempio, seppur parte del cantone USK e della municipalità di Bihać, il piano nazionale del parco dell’Una-Sana risponde a un altro livello di pianificazione, facente capo al Ministero federale dell’ambiente e del turismo;¹¹ si tratta di un piano territoriale e paesaggistico, di natura programmatica e non operativa, per la redazione del quale la municipalità può fornire – in un contesto di comunicazione spesso conflittuale – solo suggerimenti alla Federazione, seppure a livello locale vi siano significative criticità come l’abusivismo edilizio-infrastrutturale. Il destino degli spazi vuoti e abbandonati sopra citati non viene in alcun modo affrontato da questi piani in quanto riguarda il livello del piano urbanistico e di dettaglio.

A tal fine, nel paragrafo successivo si prenderà in considerazione uno dei distretti principali di Bihać, per mostrare come vengono gestiti a livello urbanistico questi spazi lasciati in balia di sé stessi, abbandonati, percepiti come *vuoti* spaziali e politici: “edifici che si alzano ‘vuoti’, intrappolati in una tela di etnonazionalismo, transizioni, privatizzazioni e imponente burocrazia corrotta” (Hromadžić 2019: 8).¹²

Hatinac. Alcune note sul vuoto a Bihać

Nel territorio di Bihać vi sono numerose ‘spazialità dell’abbandono’, di competenza di livelli di governo diversi: dalle molte case

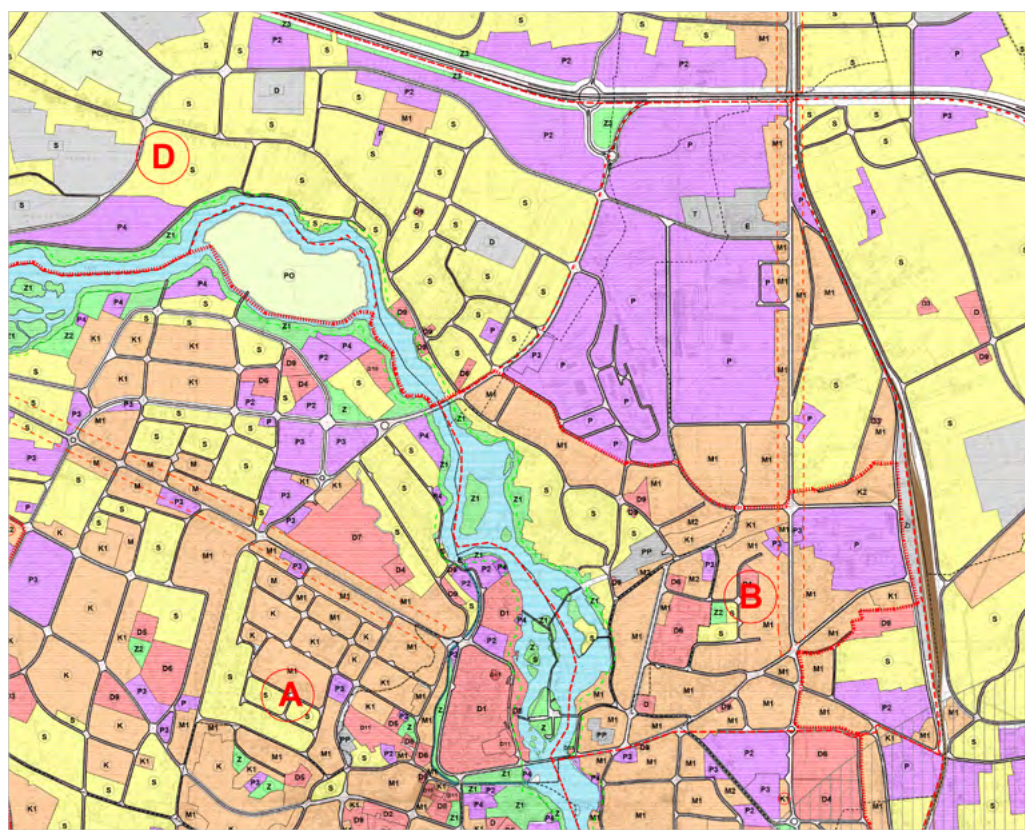


Fig. 2. Piano urbanistico di Bihać 2021, estratto di tavola. Kombiteks è parte dei lotti in viola (in alto a destra) destinati ad attività economiche (Fonte: Grad Bihać, Služba za urbanističko planiranje i građenje).

chiuse o derelitte, all'infrastruttura ferroviaria in disuso (*Unska Pruga*) o la strada principale¹³ interrotta sull'altopiano di Srbljani, oltre a edifici pubblici (*Dom Penzionera, Dom USAOJ-a*) ed edifici industriali (*Kombiteks, Bira, Krajina metal, Borići*) in rovina. Fra questi vuoti, si esamina il caso del complesso industriale di Hatinac. Nel 1915,¹⁴ un censimento catastale austro-ungarico riportava il toponimo *Hatinačko polje* (campi di Hatinac) sulla sponda destra del fiume, la stessa che nel catasto sopra indicato risultava 'vuota'. Qui andava sviluppandosi un primo insediamento residenziale, tutt'ora rintracciabile nell'impianto di alcuni nuclei a bassa densità e altezza, affacciati su questa sponda del fiume. Negli anni '50, l'urbanizzazione dovuta all'industrializzazione ha causato una pronunciata emigrazione dalle zone rurali, creando nuova edilizia pubblica e infrastrutture intorno a questo polo, rendendo quindi Hatinac uno dei principali quartieri centrali di Bihać. Il motore dello sviluppo urbanistico ed economico di gran parte dei centri urbani in Bosnia prima del conflitto degli anni '90 era l'industria, la quale proprio a Bihać occupava quasi il 50% della popolazione della città nel settore metallurgico, forestale, alimentare chimico, tessile e grafico (Skupština Unsko-sanskog kantona 2021). A Hatinac, una grossa parte del distretto era di proprietà della Kombiteks, una compagnia tessile che nel 1982 arrivava a fornire 20 milioni di consumatori in tutti e cinque i continenti (Pašić 2021). Molto del distretto fu distrutto nella guerra e tentativi post-bellici di rilanciare le attività fallirono definitivamente con l'avanzare della crisi globale del 2008. Il piano urbanistico del 2003 prevedeva per Hatinac una destinazione d'uso prettamente per attività economiche, sull'onda delle privatizzazioni 'selvagge' del dopoguerra. Un piano urbanistico del 2010, al contrario, ridefiniva i confini degli ambiti urbani e pianificava di ricollocare tale zona per attività economiche al di fuori dell'area a densità più elevata, per progettare al suo posto un nuovo complesso di abitazioni, prevalentemente collettive, dotato di servizi pubblici complementari. L'obiettivo era ribilanciare l'assetto urbanistico di Bihać fra una sponda e all'altra, quando quella destra ancora mostrava la devastazione della deindustrializzazione, il conflitto e le mancate privatizzazioni (Hošić 2021). Eppure, seguendo l'attenzione industriale e turistica del piano cantonale, l'ultimo piano urbanistico del 2021 torna alle previsioni di piano del 2003, anticipando una massiccia iniziativa

di vendita, lottizzazione e privatizzazione¹⁵ a piccole imprese (Općina Bihać 2014), malgrado lo stallo economico e le difficoltà a risolvere i trasferimenti di proprietà.

L'ex Kombiteks a Bihać mostra i caratteri di abbandono sopra citati. I 71.530 mq di superficie coperta e i 132.724 mq di terreno¹⁶ rimangono in grande parte vuoti e abbandonati: in questa condizione spaziale si intrecciano le vicende connesse agli spostamenti delle popolazioni provenienti da Asia centrale, Medio Oriente e Africa lungo la rotta Balcanica, evidenziando le criticità di questo patrimonio abbandonato, riaccendendo il problema politico e quindi pianificatorio, risultato dagli accordi di pace. Proprio uno di quelli che erano gli edifici amministrativi della Kombiteks è stato a più riprese occupato e sgomberato da persone migranti che dal 2017 continuano ad attraversare questo territorio di confine, o che qui rimangono bloccate.¹⁷

Conclusione. Il vuoto come punto di partenza

Con particolare attenzione alla città di Bihać, l'articolo ha evidenziato la complessa vicenda geopolitica della *Krajina* bosniaca, mostrando in primis l'evolversi dell'organizzazione spaziale attraverso diversi periodi storici sino a oggi. In seconda battuta, si sono indicati i

principali strumenti di sviluppo territoriale e urbanistico cui la *Krajina* fa riferimento, ponendo l'accento sulle sovrapposizioni fra i vari piani di governo e sulla mancanza, ad oggi, di strumenti specifici per affrontare l'abbandono che caratterizza questi luoghi.

Emerge una possibile chiave di lettura volta a interpretare la *Krajina*: il vuoto, inteso non come silenzio o assenza fisica di costruzione – che caratterizza una certa teoria formale dell'architettura – ma inteso come spazio al contempo *abbandonato* e *abitato*, non più *usato* eppure *vissuto*. È, appunto, in questo senso che ci si propone di pensare la *Krajina*: un paesaggio vuoto, che si costituisce come risultato di un lungo processo incrociato di deindustrializzazione, conflitto armato ed emigrazione; la scomparsa di un tessuto produttivo-industriale e il riassorbirsi di una fitta rete sociale, inizialmente molto presenti, che nel tempo, hanno lasciato spazio all'evolversi di un diffuso patrimonio costruito caratterizzato dall'abbandono.

Questi edifici sono oggi per lo più pensati per essere 'offerta', senza specifiche direttive, ai capitali privati della piccola e media industria. Ci sono, tuttavia, alcune associazioni culturali non-profit ed indipendenti che hanno avviato una ripresa del vuoto di Hatinac. Esso, infatti, è una zona di contatto a livello urbano, in cui alla



Fig. 3. L'edificio amministrativo occupato e sgomberato più volte dal 2018, all'ingresso dell'area Kombiteks (Foto dell'autore).

struttura economico-industriale si affiancano i tessuti residenziali più esterni del centro. È proprio qui che hanno sede alcune realtà del terzo settore, quali il Centro per la cultura contemporanea (KRAK), un centro sportivo recentemente riconvertito, un'istituzione prescolare e altre strutture cosiddette minori, eppure vitali per una società post-conflitto. Proprio negli ultimi anni pare che le poche realtà che si misurano con questo vuoto e abbandono siano o realtà del terzo settore (come i centri culturali KRAK, appunto, o U Pokretu presso il Dom USAOJ-a abbandonato) o risposte di Ong nazionali e intergovernative all'abitare precario in questi spazi da parte di persone in viaggio per la 'Fortezza Europa'. Questa forma di attivismo è presente in altre parti del paese: recuperare il vuoto, contro la più spietata privatizzazione su base etnopolitica. ■

Note

- 1 Per la suddivisione territoriale ed amministrativa del Paese si rimanda all'apertura del servizio.
- 2 Le evidenze presentate e discusse derivano anche da vari periodi di lavoro sul campo svolti a partire dal 2017.
- 3 Per formazione jugoslava si intende l'insieme di meccanismi ideologici con cui il progetto politico di Tito mirò a creare una cultura di panslavismo e socialismo non-allineato attraverso, in particolare, il ruolo educativo, in certa misura autogestito, di sport e arte. Si veda, ad esempio: Piškur (2014), Wachtel (1998), Milutinović (2013).
- 4 Per un commento aggiornato riguardo allo status della proprietà in BiH e gli ostacoli che crea al governo, al processo di adesione UE, oltreché alla pianificazione infrastrutturale (<https://www.balkanicaucaso.org/aree/Bosnia-Erzegovina/Bosnia-Erzegovina-di-chi-e-la-proprietà-statale-225276>).
- 5 Non si considererà per ragioni di spazio in questa sede il distretto di Brčko.
- 6 In lingua originale: *Zakonom o prostornom uređenju i građenju*.
- 7 In lingua originale: *Federalno ministarstvo prostornog uređenja*.
- 8 In lingua originale: *Ministarstvo za prostorno uređenje, građevinarstvo i ekologiju*.
- 9 Lo sviluppo delle città sede del governo cantonale, come Bihać, è regolato da un piano urbanistico (*Urbanistički plan*). Al contrario, quello di altri comuni è definito da piani cosiddetti municipali (*Prostorni plan općine*). Nella FBiH, inoltre, Sarajevo e Mostar hanno un ulteriore livello di pianificazione urbanistica, distinto sia dai piani cantonali che municipali (*Urbanistički plan grada*).
- 10 La Bosnia-Erzegovina ha presentato domanda di adesione all'Ue nel febbraio 2016 e ha ottenuto lo status di paese candidato nel dicembre 2022, a condizione che il paese adotti le misure raccomandate per rafforzare lo Stato di diritto, la lotta contro la corruzione e la criminalità organizzata, la gestione della migrazione e i diritti fondamentali (<https://www.consilium.europa.eu/it/policies/enlargement/bosnia-herzegovina/>).

11 In lingua originale: *Federalno ministarstvo okoliša i turizma*.

12 Originale in inglese, tradotto dall'autore: "buildings stand empty; caught up in a web of ethnonationalism, transition, privatisation and a massive bureaucracy subject to corruption".

13 In lingua originale: *Magistralni Put*, ovvero una strada statale destinata sia al collegamento viario fra città di grandi dimensioni o importanti aree economiche, sia a quello fra strade di categoria pari o superiore, oltreché al collegamento con la viabilità degli stati limitrofi (*Zakon o Osnovima Bezbjednosti Saobraćaja na Putevima u Bosni i Hercegovini*).

14 Per tale parte si ringrazia Sijana Hošić per aver condiviso la sua presentazione "(NE)planske transformacije prostora u Hatincu" parte del seminario "Hatincu. Iza struktura" nella primavera del 2021.

15 In RS è la *Investiciono-razvojna banka Republike Srpske* (IRBRS) che principalmente si occupa della privatizzazione delle proprietà statali, mentre nella FBiH è la *Agencija za privatizaciju u Federaciji Bosne i Hercegovine* (APF).

16 Kombiteks, inoltre, possedeva altre strutture sparse per la *Krajina*, in particolare a Bosanska Krupa, Bosanski Petrovac e Kulen Vakuf, in parte, ad oggi, anch'esse abbandonate.

17 In questo articolo non si è trattato della Rotta Balcanica. A riguardo, fra i tanti lavori scientifici, si veda: Hameršak *et al.* (2020), Hess e Kasperek (2022), Hromadžić (2021), Minca e Collins (2021), Minca e Umek (2020).

Riferimenti

- Berisha E., Cotella G. (2016), "Territorial Governance and Spatial Planning in the Western Balkans between Transition, European Integration and Path-Dependency", *Journal of European Social Research*, vol. 2, p. 23-51.
- Carlton R., Rushworth A. (eds.) (2009), *The Krajina Project: Exploring the Ottoman-Hapsburg Borderland*, in A.C.S. Peacock (eds.) *The Frontiers of the Ottoman World*. Oxford University Press, Oxford, p. 344-364.
- Čelebičić V. (2013), *Waiting is Hoping: Future and Youth in a Bosnian Border Town*, PhD in Social Anthropology in the Faculty of Humanities, University of Manchester.
- Derksen R. (2008), *Etymological Dictionary of the Slavic Inherited Lexicon*, Brill Academic Publishers, Leiden.
- Donia R.J. (2011), "Bosnian Krajina in the History of Bosnia and Herzegovina", *Expert Report for Prosecutor v. Radoslav Brđanin*, report no. IT-99-36, December.
- Federacija Bosne i Hercegovine (2006), *Zakon O Prostornom Planiranju I Korištenju Zemlji Na Nivou Federacije Bosne I Hercegovine*, Sarajevo, 11. januara.
- Hameršak M., Hess S., Speer M., Stojić Mitrović M. (2020), "The Forging of the Balkan Route. Contextualizing the Border Regime in the EU Periphery", *movements*, vol. 5 no. 1, p. 9-32.
- Herscher A. (2010), *Violence Taking Place: The Architecture of the Kosovo Conflict*, Stanford University Press, Stanford.
- Hess S., Kasperek B. (2022), "Historicizing the Balkan Route: Governing Migration through Mobility", *Viapolitics. Borders, Migration, and the Power of Locomotion*, Duke University Press, Durham and London, p. 183-211.

Hošić S. (2021), "(NE)planske transformacije prostora u Hatincu", Seminario *Hatincu. Iza struktura*, KRAK-Centar za savremenu kulturu, 2 aprile.

Hromadžić A. (2019), "Uninvited citizens: violence, spatiality and urban ruination in postwar and postsocialist Bosnia and Herzegovina", *Third World Thematics: A TWQ Journal*, vol. 4, issue 2-3, p. 114-136.

Hromadžić H. (2021), "Naši migranti", *Nomad* [<https://nomad.ba/hromadzic-nasi-migranti>].

Kozličić M., Bratanić M., Uglešić S. (2011), "Hrvatsko-bosanskohercegovačko razgraničenje na Pounju od 17. Do 20. Stoljeća prema izvornoj kartografskoj građi", *Geoadria*, vol. 16, no. 1, p. 27-91.

Milutinović Z. (2013), "What Common Yugoslav Culture Was, and How Everybody Benefited from It", in R. Gorup (ed.), *After Yugoslavia: The Cultural Spaces of a Vanished Land*, Stanford University Press, Stanford.

Minca C., Collins J. (2021), "The Game: or, 'the making of migration' along the Balkan Route", *Political Geography*, vol. 91, 102490.

Minca C., Umek D. (2020), "The new refugee 'Balkan Route': Field notes from the Bosnian border", *Rivista Geografica Italiana*, vol. 127, no. 1, p. 5-34.

Ministarstvo Saobraćaja Kantona Sarajevo (2018), *Zakon o Osnovima Bezbjednosti Saobraćaja na Putevima u Bosni i Hercegovini*.

Ministarstvo Za Građenje, Prostorno Uređenje I Zaštitu Okoliša (2012), *Prostorni Plan Unsko-Sanskog Kantona Za Period 2012-2032.G. Prostorna Osnova*, IPSA Institut, Sarajevo.

Općina Bihać (2014), *Strategija razvoja općine Bihać 2014-2023. godina*.

Pašić J. (2021), *Kombiteks: prostor i vrijeme*, Fondacija Rezivor, Bihać.

Pavlaković V. (2013), "Symbols and the Culture of Memory in Republika Srpska Krajina", *Nationalities Papers*, vol. 41, no. 6, p. 893-909.

Perinčić T. (2021), "Small wars and the construction of the Venetian defence system from the sixteenth to eighteenth centuries", *Small Wars & Insurgencies*, vol. 32(38), p. 1-25.

Piškur B. (2014), "The Non-Aligned Movement and Cultural Politics in the Former Yugoslavia", Seminario *Bandung Humanisms*, Columbia University, 16 april.

Reményi P., Végh A., Pap N. (2016), "The influence of ethnic policies on regional development and transport issues in Bosnia and Herzegovina", *Belgeo*, no. 1 [<http://journals.openedition.org/belgeo/18991>].

Rexhepi P. (2023), *White Enclosures. Racial Capitalism and Coloniality along the Balkan Route*, Duke University Press, Durham and London.

Roksandić D., Štefanec N. (eds.) (2000), *Constructing border societies on the Triplex Confinium*, Central European University, Budapest.

Stefanov N., Radović S. (eds.) (2021), *Boundaries and Borders in the Post-Yugoslav Space. A European Experience*, De Gruyter Oldenbourg, Leck.

Wachtel A.B. (1998), *Making a Nation, Breaking a Nation Literature and Cultural Politics in Yugoslavia*, Stanford University Press, Stanford.

Živaka N., Marjanović M., Ivanišević M. (2019), "The Legacy of Yugoslavia: The Historical Roots of Spatial Planning Legislation and Institutions in Bosnia & Herzegovina", *Annual Review of Territorial Governance in the Western Balkans*, no. 3, p. 9-34.

Il ruolo della partecipazione in Italia: tre interviste per un focus su processi in atto e buone pratiche

Irina Di Ruocco, Chiara Alesci, Valentina Grazioli, Martina Ottaviano, Chiara Vitabile, Marta Ducci

Introduzione

La possibilità di progettare una parte di territorio, uno spazio pubblico, un quartiere, coinvolgendo le comunità locali e i diversi *stakeholders* tramite formulazione di necessità, obiettivi comuni, risorse e criticità, è sempre più necessaria per creare città inclusive, sostenibili e democratiche. Per questo negli ultimi trent'anni è cresciuta sempre di più la consapevolezza dell'importanza del ruolo attivo dei cittadini nell'influenzare le decisioni che li riguardano.

Riconoscendo la necessità di sensibilizzare le comunità alla cultura della partecipazione, nel 2014 l'Inu ha promosso la sottoscrizione della Carta della partecipazione,¹ un percorso condiviso tra enti pubblici e associazioni al fine di condividere dei principi guida all'interno dei processi partecipativi. I principi che la carta afferma come fondamentali sono: cooperazione, fiducia, informazione, inclusione, efficacia, interazione costruttiva, equità, armonia, render conto, valutazione.

In questo articolo vengono presentate tre interviste condotte dal gruppo INU Giovani "Urbanistica e partecipazione", che si propone di indagare il tema della partecipazione affrontandolo nelle sue diverse declinazioni – concrete ed astratte – e quali obiettivi si possono raggiungere attraverso l'applicazione di questo strumento. In particolare, tramite le tre interviste che seguono, si analizza l'influenza che la partecipazione attiva può avere sulle politiche locali, sulle decisioni urbanistiche e sulla qualità della vita delle persone che vivono nelle nostre città e nei nostri quartieri (De Carlo e Marini 2015; Inti 2019).

La partecipazione nel processo di pianificazione: intervista a Osvaldo Cammarota

Osvaldo Cammarota è un operatore di coesione e sviluppo territoriale. La sua esperienza lavorativa si è concentrata in particolare sulla valorizzazione di risorse materiali e immateriali per lo sviluppo socio-economico delle città con processi partecipativi e strategie di tipo sistemico-evolutivo. Tra il 1995 e 1999 ha promosso il Patto territoriale del Miglio d'oro, e tra il 1999 e il 2011 ha lavorato per l'Agenzia Città del fare nell'area nord-est di Napoli. Oggi, è direttore dell'Associazione Bri (Banca risorse immateriali) e svolge attività di accompagnamento nei percorsi partecipativi per i masterplan-progetti integrati di valorizzazione promossi dalla Regione Campania dal 2019.

Nella sua intervista Osvaldo Cammarota ci racconta della sua esperienza come pianificatore sociale evidenziando il ruolo della partecipazione come esperienza di conoscenza e di consapevolezza.

Un primo punto che emerge dall'intervista è che la risorsa territoriale è una complessità da valorizzare. In particolare, Cammarota sottolinea che la partecipazione nelle sue diverse forme e i nuovi modelli che si stanno sviluppando, stanno acquisendo importanza e diffusione, grazie a molti programmi comunitari. "La partecipazione è un esercizio più evoluto e moderno di democrazia. In generale si può dire che tutte le attività e gli strumenti per favorire la partecipazione contribuiscono ad accrescere civiltà e consapevolezza, coscienza di luogo, purché i processi partecipativi siano svolti con 'rigore

di senso', diversamente possono anche alimentare sfiducia".

Per favorire la partecipazione, secondo Cammarota, è necessario integrare la transizione nei processi di rigenerazione urbana-partecipativa, coinvolgendo le persone che vivono i luoghi interessati e considerando i *flussi* di cambiamento (climatici, economici, sociali, culturali, tecnologici) che attraversano i territori e possono generare evoluzioni o involuzioni. "I cambiamenti sono reali e durevoli quando camminano sulle gambe e nei cervelli delle persone che vivono i territori".

Nell'interazione tra territori e comunità si forma il "capitale sociale territoriale" inteso come quell'insieme di valori sociali che legano l'uomo al territorio e alle risorse. La partecipazione è coinvolgimento e accrescimento del capitale sociale territoriale (Asur 2003; Coppola e Formiggini 2008; Borgomeo 2022).

Secondo Cammarota "l'elemento della partecipazione è uno strumento efficace ai fini del miglioramento della qualità del progetto", quando si verificano due condizioni, ovvero: che i decisori pubblici (politica e amministrazione) siano disposti a valorizzarne gli esiti, e che i processi partecipativi vengano svolti con *rigore di senso*. La riprova di ciò è dimostrata nell'esperienza del Pom Sviluppo locale - Patti territoriali per l'occupazione - ob. 1 Italia (Cammarota 1996, 2002, 2009).

Su questa linea, Cammarota, tra gli strumenti più efficaci per coinvolgere i cittadini nei processi di partecipazione c'è senza dubbio l'ascolto del territorio: "Conoscere il territorio nella sua complessità (geografia, storia,

identità dei luoghi, economia, organizzazione amministrativa, [...] società, culture, tradizioni, dinamiche sociali, [...] bisogni e aspirazioni delle comunità) è una precondizione essenziale per svolgere processi partecipativi efficaci e produttori. La complessità del territorio è ricchezza, [...] e i saperi locali si sono spesso rivelati come 'chiavi di soluzione' per problemi apparentemente complessi. I saperi specialistici non sempre sono informati".

Infine, Cammarota citando Bonomi (2021) conclude: "la sfida – in Italia in particolare – è di operare in un sistema pubblico frammentato² in cui si è smarrito il principio costituzionale dell'unitarietà dello Stato e l'orientamento al bene comune, per vincerla bisogna acquisire visione sistemica, superare eccessi di settorialismi e particolarismi, organizzare apparati esecutivi adeguati, praticare approcci culturali adatti a gestire la complessità".

I bambini – e gli urbanisti – salveranno il mondo: intervista a Piero Rovigatti

Il futuro dell'umanità è nelle mani della generazione che stiamo formando, i *piccoli*, la cui formazione è influenzata dalla qualità delle interazioni con l'ambiente che li circonda. È in base alle esperienze che vivono nella prima fase della loro vita che i bambini elaborano la propria visione del mondo, che ne determinerà scelte e prospettive future. È ormai chiaro come la partecipazione e la

cittadinanza attiva siano degli strumenti indispensabili nell'ottica di una *smart city* adattiva ed in grado di rispondere alle esigenze della contemporaneità. Coinvolgere i bambini nei processi di micro trasformazione urbana può aiutarli a creare un senso di proprietà e responsabilità nei confronti della loro città, promuovendo un legame positivo con lo spazio urbano ed incoraggiando una cittadinanza attiva fin dalla giovane età.

Il processo di coinvolgimento dei bambini nella pianificazione urbana non è di tipo diretto, ma coinvolge le suggestioni e le percezioni dei bambini, trasformandole in input per una pianificazione integrata che tenga conto delle esigenze e delle fragilità dei più piccoli nello scenario città.

È proprio su questa idea di partecipazione ai processi urbani che si basa la sperimentazione dell'ing. Piero Rovigatti, dottore di ricerca in Pianificazione territoriale ed urbana, professore di urbanistica presso l'Università di Chieti-Pescara e direttore dell'Osservatorio partecipazione e cittadinanza attiva (Oca) Pescara.

I campi applicativi della sua attività scientifica riguardano la progettazione e la pianificazione urbanistica alla scala locale, spesso conseguita attraverso la sperimentazione di nuove politiche partecipative, di mitigazione della vulnerabilità urbana e sociale, orientate a favore dell'inclusione sociale e al contrasto delle disuguaglianze urbane e territoriali. È in questo ecosistema di ricerca-azione che si iscrive il progetto

didattico "Cittadini in Erba 3.0", che ha coinvolto cinque classi V dell'Istituto comprensivo Pescara 1 Ugo Foscolo in laboratori di scoperta urbana e di cittadinanza attiva per l'infanzia nei quartieri periferici di Pescara.

L'ipotesi del progetto è quella di contribuire alla produzione di un Piano strategico integrato di rigenerazione urbana che tenga conto della dimensione dell'infanzia nei quartieri problema della città. Il piano è composto da azioni mirate all'indipendenza e alla mobilità urbana, alla sicurezza, al libero sviluppo della creatività e all'auto realizzazione dei bambini e delle bambine. Inoltre è mirato al potenziamento degli spazi e delle attrezzature dedicate al gioco, all'istruzione e alla formazione, alle pratiche sportive e del tempo libero, nel pieno rispetto e sviluppo dei diritti dell'infanzia così come stabilito dalla Carta dei diritti per l'infanzia Onu. "L'obiettivo del nostro lavoro è di sperimentare le attività di indagine sulla città rivolte ai bambini. Guardare i bambini come cittadini vuol dire, per prima cosa, riconoscerli come soggetti portatori di diritti all'interno del sistema urbano" afferma Rovigatti, e trasferire questa consapevolezza ai bambini è la mission del progetto didattico elaborato in collaborazione fra scuola e università.

Le attività del laboratorio urbano si sono svolte in collaborazione con un gruppo di psicologhe, che ha guidato la comunicazione fra pianificatori e bambini attraverso tecniche di *storytelling* e *graphic facilitation*. Parallelamente gli studenti del corso di



Fig. 1. Sintesi delle fasi del processo di partecipazione (elaborazione delle autrici).

Urbanistica I hanno svolto attività di indagini di mappatura e analisi di servizi e beni comuni urbani, con osservazioni orientate al supporto delle attività del laboratorio didattico. "Tutte queste operazioni si traducono nella mappatura delle disuguaglianze, prima fra tutte quella relativa all'accesso ai beni comuni urbani. La consapevolezza di queste disuguaglianze, avere un approccio critico al problema, sono argomenti che riguardano direttamente la nostra professione".

Grazie all'impiego di strumenti tecnologici come *Google Earth*, i bambini vengono educati all'uso di strumenti cartografici con i quali cominciano ad orientarsi all'interno della città, localizzando su mappa i luoghi conosciuti per poi raggiungerli fisicamente attraverso le passeggiate urbane. Una volta identificati i beni comuni urbani, le scuole, i parchi, e i potenziali percorsi che legano questi luoghi fra loro, la presenza stessa dei bambini attorno a queste aree ha permesso di far diventare questi tragitti, o i luoghi stessi, motivo di piccole azioni concrete spontanee da parte degli abitanti del quartiere, innescando azioni di cittadinanza attiva nella comunità locale.

Il progetto si fonda sull'idea che, attraverso la sensibilizzazione portata avanti da e con i bambini, sia i genitori che gli abitanti dei quartieri vedano la cura dei beni comuni urbani come un orizzonte operativo di azione permanente. Infatti, esso prevede, come suo naturale sviluppo, la stipula di Patti di collaborazione fra amministrazione e cittadini per la gestione degli spazi urbani individuati a valle del progetto didattico, attraverso l'applicazione del Regolamento dell'Amministrazione condivisa di cui è dotato il Comune di Pescara.

Lo scopo finale del progetto è l'attuazione di una rigenerazione a base culturale degli spazi urbani, una rigenerazione immateriale che, senza grandi sforzi economici, viene alimentata dalle risorse umane e dal senso civico degli abitanti delle nostre città.

Il caso della Fondazione innovazione urbana di Bologna: intervista a Leonardo Tedeschi

Da più di 20 anni, la Fondazione innovazione urbana (Fiu) di Bologna mette in atto processi partecipativi nelle politiche e nei progetti di trasformazione urbana, secondo un approccio urbanistico volto all'ascolto e al dialogo con i cittadini. Leonardo Tedeschi,

coordinatore dell'area "Trasformazione dello spazio urbano" della Fiu, ci ha raccontato il lavoro svolto da questo ente.

La Fondazione nasce nel 2018 da un'evoluzione del Comitato Urban center Bologna, attivo già dai primi anni 2000. Con l'istituzione della Fiu, il lavoro svolto precedentemente dal Comitato Urban center è stato intensificato, passando da un personale ridotto di soli cinque collaboratori ad una cinquantina di professionisti del settore. Fondazione per l'innovazione urbana nasce con l'obiettivo di essere un centro di partecipazione, ricerca e comunicazione.

Viste le caratteristiche dei due enti fondatori, il Comune e l'Università di Bologna, la Fondazione è al contempo centro di ricerca nonché di azione e messa in pratica di trasformazioni e pianificazioni urbane e territoriali.

Le attività svolte si contraddistinguono da diversi gradi di interazione con la popolazione. *Informazione e comunicazione:* attraverso diversi strumenti, dai più classici, come newsletter, sito web, social network, ai più innovativi, come l'allestimento di spazi espositivi o di laboratori multimediali, la Fiu informa i cittadini riguardo a progetti urbani in corso.

Ascolto: per determinati progetti, ad esempio la realizzazione della linea tranviaria di Bologna, la Fiu assume un ruolo di ascolto del territorio, organizzando assemblee, incontri pubblici, momenti di confronto e questionari volti a migliorare il progetto in questione in base alle criticità e i pareri che emergono dal confronto con i cittadini.

Partecipazione: con l'obiettivo di realizzare progetti che corrispondono ai reali bisogni dei cittadini, questi ultimi vengono coinvolti nell'ideazione del progetto in un'ottica di partecipazione e co-progettazione. Ad esempio, con il bilancio partecipativo i cittadini hanno la possibilità di proporre delle idee che saranno implementate nei vari quartieri di Bologna. Anche per il Pug di Bologna è stata applicata la dimensione partecipativa ed i bisogni dei cittadini, emersi dalle attività svolte, sono stati recepiti nelle strategie locali.

Factory: la Fiu propone dei progetti sperimentali all'avanguardia, come interventi di urbanistica tattica. Con la trasformazione di strade e piazze vengono realizzate, ad esempio, le cosiddette "piazze scolastiche", al fine di creare spazi pedonali e di aggregazione sicuri, migliorando la vivibilità della città.

Generalmente in un progetto possono essere messi in atto uno o più gradi della partecipazione, affiancando ad esempio una continua comunicazione ed informazione dei cittadini a momenti di ascolto o di co-progettazione con essi. Oltre ai diversi gradi di interazione, un elemento caratterizzante delle attività della Fiu è la multidimensionalità. I processi partecipativi promossi dalla fondazione concernono, a seconda del progetto, la scala territoriale, metropolitana, urbana, oppure di quartiere o di prossimità; vi sono anche progetti che richiedono un lavoro su più scale, come è stato per l'elaborazione del Pug di Bologna.

Una delle idee innovative della Fiu è *Innovazione urbana lab*, un laboratorio multimediale organizzato in cinque aree tematiche, ognuna delle quali è stata curata da specifici dipartimenti dell'università di Bologna (architettura, geografia, astrofisica, storia e sociologia). Questo spazio interattivo, del tutto in linea con gli scopi della Fiu, è volto a far conoscere ai cittadini le trasformazioni urbane di Bologna e le tematiche ad esse legate, permettendo a chiunque fosse interessato, di riflettere e comprendere la città in tutte le sue dimensioni.

La Fondazione non lavora per conto di istituzioni ed enti ma collabora con essi. Non sono mancate collaborazioni con altre città, come ad esempio Padova per le case di quartiere ed il percorso di riforma della loro trasformazione, e Bergamo, ma le collaborazioni maggiori avvengono con il Comune e con l'Università di Bologna.

Una delle sfide maggiori nella messa in atto di processi partecipativi, secondo Tedeschi, risiede "nella comunicazione, al fine di 'decriptare' gli strumenti urbanistici, renderli comprensibili ai cittadini e guidare il cittadino nell'esprimere le proprie opinioni ed esigenze. Inoltre, non sempre risulta evidente comunicare la coerenza tra i bisogni espressi dai cittadini all'interno del processo partecipativo, e le risposte date con la realizzazione del progetto o di un piano".

Vi sono poi le difficoltà legate alle tempistiche prestabilite, dettate dai finanziamenti, come nel caso del PNRR, e dalla necessità di sviluppare progetti in tempi brevi; infatti, talvolta manca il tempo necessario per un adeguato confronto con il territorio.

Se per alcuni esperti del settore i processi partecipativi potrebbero rappresentare una perdita di tempo e causare rallentamenti

nell'elaborazione di un progetto, Tedeschi sottolinea che "il tempo investito nelle attività di partecipazione si trasforma in tempo guadagnato, diminuendo i problemi in un secondo momento e permettendo la realizzazione di progetti più conformi alle esigenze dei cittadini. Inoltre, il frutto del lavoro svolto nell'ascolto delle esigenze dei cittadini negli anni passati, può essere implementato anche in progetti futuri. Va tuttavia considerato che i bisogni cambiano in funzione di cambiamenti sanitari, sociali, naturali ecc., i quali risultano molto veloci. È quindi importante proporre rapidamente soluzioni all'avanguardia che permettano di anticipare possibili problemi futuri".

Il lavoro della Fiu gode di un riscontro molto positivo, tanto che altri comuni, come quelli succitati, si sono affidati ad essa per la messa in atto di processi partecipativi. In Italia molti centri si occupano di partecipazione pubblica ma la Fiu di Bologna risulta essere uno dei più attivi, anche grazie alla lunga tradizione partecipativa che caratterizza la città di Bologna ed i suoi 20 anni circa di esperienza nel settore.

Conclusioni

Dalle riflessioni promosse dalle tre interviste si evidenzia l'efficacia della partecipazione nel migliorare i progetti, laddove i decisori siano disposti a riconoscere, con approccio critico, le necessità dei cittadini (Fig. 1).

L'esigenza di avere accesso a una "città in comune" (Russo Spena e Forti 2016), una città inclusiva per adulti e bambini, può trovare risposta in piani e progetti che siano l'esito di un processo partecipativo condotto con coerenza, con la guida di professionisti e ricercatori.

Dall'intervista con Osvaldo Cammarota, emerge l'aspetto più teorico e politico che sta dietro alla partecipazione, evidenziando sia punti di forza che di debolezza. Il caso di Pescara evidenzia, invece, l'importanza della partecipazione estesa a tutte le fasce di età. Il progetto didattico rivela come il coinvolgimento dei bambini possa invece contribuire ad innescare dei processi virtuosi in chiave di rigenerazione sociale, prima che spaziale, essenziale all'interno di una vera trasformazione urbana. Il caso virtuoso di Bologna ci mostra infine approcci innovativi verso la pianificazione e la riqualificazione urbana, focalizzati sulla sperimentazione e la promozione di nuove ricerche e azioni, attente

ai temi legati alla cura del territorio e delle comunità, sia dal punto di vista materiale che immateriale, con l'obiettivo di creare una città sempre più equa e inclusiva.

I diversi punti di vista analizzati in questo articolo dimostrano che la partecipazione è soprattutto un momento di formazione e di conoscenza, e mettono in luce i bisogni diffusi della comunità, favorendo il passaggio dall'*io* al *noi*. La partecipazione non si limita ad essere solo uno strumento di attuazione di interventi, ma è soprattutto un modo di valorizzare il territorio nelle sue sfumature senza sovrapporsi all'esistente, favorendo l'integrazione.

La partecipazione degli abitanti ai processi urbani è uno strumento fondamentale per responsabilizzare i cittadini sul loro ruolo all'interno delle città, in un'epoca in cui l'incertezza politica ha allontanato dalla popolazione il senso di appartenenza alle città, alla base di qualsiasi impegno civico. ■

Note

- 1 <https://www.inu.it/la-carta-della-partecipazione/>.
- 2 <https://www.politicameridionalista.com/2021/01/08/il-sistema-pubblico-del-900-pre-dica-coesione-e-produce-dispersione/>.

Riferimenti

- Asur F. (2003), "Capitale sociale e sviluppo locale. Conversazione con Osvaldo Cammarota", *Archivio di Studi urbani e regionali*, no. 76/2003, Franco Angeli Editore, Milano.
- Bonomi A. (a cura di) (2021), *Oltre le mura dell'impresa. Vivere, abitare, lavorare nelle piattaforme territoriali*, Editore DeriveApprodi, Bologna.
- Borgomeo C. (2022), *SUD. Il capitale che serve*, Editore Vita e Pensiero, Milano.
- Cammarota O. (1996), *Appunti per un libro. Tra dire e fare. Sviluppo 'dal basso'. Il caso del Miglio d'Oro, Agenzia di Sviluppo Locale 'Città del fare*, Edizione Propria, Napoli.
- Cammarota O. (2002), "Il territorio può essere una risorsa, se...", *Urbanistica Informazioni*, no. 182.
- Cammarota O. (2009), *Agire dal basso con approccio integrato, produce coesione*, Social Polis.
- Coppola F. S., Formigini G. (a cura di) (2008), *Capitale umano, capitale sociale e sviluppo economico nel Mezzogiorno*, Giannini Editore, Napoli.
- De Carlo G., Marini S. (a cura di) (2015), *L'Architettura della partecipazione*, Quodlibet, Macerata.
- Inti I. (2019), *Pianificazione Aperta. Disegnare e attivare processi di rigenerazione territoriale in Italia*, LetteraVentidue, Siracusa.
- Russo Spena G., Forti S. (2016), *Ada Colau, la città in comune. Da occupante di casa a sindaca di Barcellona*, Edizioni Alegre, Roma.

urbanpromo

LETTURE 2023

INU
Istituto Nazionale
di Urbanistica

URBIT
urbanistica italiana



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.

LE REGISTRAZIONI DEGLI INCONTRI GIÀ SVOLTI SONO DISPONIBILI SUL SITO DI URBAN PROMO LETTURE

<https://urbanpromo.it/2022/urbanpromo-letture/letture-2023/>

Il campo rom di Cupa Perillo a Napoli come incontro progettuale trasformativo

Sofia Moriconi

Introduzione

Alla fine del quartiere di Scampia, su un'area confinante nella parte superiore col Comune di Mugnano di Napoli e nella parte inferiore alla strada provinciale detta "Asse Perimetrale di Melito", c'è l'insediamento rom più grande del Comune di Napoli. Un campo di circa 350 persone e baracche distribuite 'a grappoli' sotto e lungo la strada, che stanziano lì da circa 23 anni.

Le complessità che la città ha incontrato per superarlo nei tentativi falliti lungo la sua storia, hanno prodotto una narrazione di criticità insolubile e rassegnazione rispetto all'impotenza delle istituzioni e all'identificazione delle persone rom come *outsider* sociali senza speranze.

Nei decenni il numero di abitanti è variato molto, raggiungendo picchi oltre le 1.000 persone. Gli abitanti sono per la maggior parte di nazionalità serba, con una minoranza macedone che costituisce un piccolo nucleo anche morfologicamente riconoscibile sul territorio. Alcuni di loro godono di cittadinanza italiana, e tutti i minori (circa la metà degli abitanti) sono nati e cresciuti in quel luogo. L'insediamento è composto da baracche spontanee e non numerate, disposte perlopiù a grappoli familiari. Non esistono vere e proprie strade, né altri tipi di urbanizzazione. A partire dal 2015 il campo ha iniziato a trasformarsi non solo a causa di incendi o migrazioni spontanee, ma grazie all'accumulo di rifiuti provenienti da tutta l'area metropolitana che ha trasformato l'insediamento in una discarica tossica. Attualmente, infatti, Cupa Perillo è anche la discarica abusiva più grande della città. I cumuli di rifiuti si susseguono lungo tutti i lati delle strade del campo, concentrandosi in modo maggiore sotto il cavalcavia, e nascondendosi anche sotto la vegetazione. Per smaltire le eccedenze, spesso gli abitanti li bruciano per liberare la strada, ed usano

mobili abbandonato come legno per le stufe domestiche. Gli abitanti, il terzo settore e l'Unità operativa rom comunale descrivono gli sversamenti come una pratica co-prodotta dalla stessa comunità che accetta di essere pagata per consentire sversamenti notturni. Questo luogo è, di fatto, un particolare hub urbano di scarti che sfuggono a diverse scale di produzione normativa. Insiste inoltre in un punto strategico per il collegamento di Scampia con l'area metropolitana. La Città metropolitana di Napoli gode di un finanziamento per l'apertura di svincoli che necessitano dell'area libera per aprire il cantiere. Nell'ultimo anno si è presentata la minaccia di perdere il finanziamento in oggetto, e per le istituzioni locali la questione è diventata impellente.

Negli ultimi mesi del 2021 si è insediata la nuova amministrazione comunale e la giunta ha ripreso in mano la questione. Durante i lavori di coordinamento istituzionali, il Comune¹ ha iniziato un processo di conoscenza ed avvicinamento della comunità abitante coinvolgendo in primo luogo le associazioni che si occupano della comunità rom e anche invitando il Dipartimento di Architettura a lavorare su quell'area.

Nel secondo semestre dell'Aa 2021/2022 il Dipartimento di Architettura dell'Università Federico II di Napoli ha dunque fatto una scommessa. Ha tenuto un laboratorio di progettazione che per la prima volta si è misurato con un abitare non convenzionale, decisamente radicale rispetto ai consueti corsi, progettando il superamento dell'insediamento-discarica di Cupa Perillo.²

L'esperienza vale la pena di essere raccontata per l'impatto culturalmente trasformativo che ha avuto su studenti ed istituzioni, espandendo la percezione del possibile di entrambi oltre i limiti della semplificazione razionale, degli stereotipi e della narrazione giornalistico/politica locale.

In quanto studiosa, e dividendomi in una posizione di osservazione a metà tra il supporto all'amministrazione e quello al Dipartimento, ho prodotto dei dati considerando l'osservazione partecipante al processo. Ho potuto seguire e seguo tuttora la presa in carico della questione da parte dell'amministrazione (che lavora ad un complesso piano di superamento del campo) ed ho avuto il piacere di facilitare l'avvicinamento degli studenti al territorio e agli abitanti.

Preparazione all'incontro

Il valore di questa esperienza didattica si misura ovviamente con la sua capacità innovativa, che, come ogni irruzione del nuovo nelle pratiche consolidate, produce iniziale spaesamento e lascia emergere le criticità da superare.

Il primo elemento di difficoltà ed esercizio per il corso è stato dato dall'indefinizione dei confini di intervento. Agli studenti non è stato proposto di lavorare su dei lotti specifici inserendo funzioni precise. La funzione come traccia progettuale è stata superata. Non per incapacità di definire un confine, ma piuttosto per ipotizzare soluzioni anche attraverso pratiche urbane integrate e complesse: è stato suggerito agli studenti di valutare diversi tipi di strumenti innovativi per la costruzione di un piano trasformativo articolato nel tempo. L'uso temporaneo di aree limitrofe, eventuali espropri per acquisire aree decisive ma non ancora di proprietà pubblica, la rigenerazione urbana di un vicino complesso produttivo dismesso (l'ex centrale del latte poco distante dal campo), l'utilizzo di beni confiscati, ed altre possibilità che avrebbero ritenuto tatticamente opportune. L'obiettivo era immaginare il superamento dell'insediamento rom integrato in un processo di rigenerazione complessiva dell'area, senza spostare la comunità abitante dalla zona in cui è radicata, ma considerando anche altre aree da utilizzare per mobilità temporanea o eventuali infrastrutture per servizi. Questa complessità ha inizialmente spaesato gli studenti che, per di più, non avevano mai incontrato persone rom, mai messo piede in un campo e non ne conoscevano la natura di dispositivo territoriale. Ha richiesto loro di immaginare una transizione territoriale che si articolava attraverso la gestione del tempo, oltre che dello spazio, lasciandoli sempre confrontare con la reale applicazione dei loro immaginari futuri.

Per questo motivo la prima parte del corso è stata orientata a stimolare immaginazioni oltre il conosciuto. In primis attraverso un ciclo di seminari e contributi esperti esterni che permettessero agli studenti di comprendere la natura dell'abitare in un campo: liminalità ed umitarianismo (Agier 2005), posizionamento ed auto-produzione territoriale (Finucci *et al.* 2021), razzismo e progettualità di vita (Sigona 2002), senso dell'ospitalità come sintomo di radicamento (Yassine, Al-Harithy and Boano 2021). Il superamento del campo come tema progettuale è infatti una sfida ancora insolita dal punto di vista didattico. Il 'temporaneo' in genere è difficilmente contemplato da piani regolatori ed altre norme che regolano le forme dell'abitare. La città come corpo vivo, in costante transizione, è già oggetto di studio nel campo degli studi urbani, della geografia e delle scienze sociali, ma nella disciplina urbanistica incontra l'imperativo progettuale del governo della materia, ed una resistenza ancora significativa a concepire la pianificazione come fatto politico oltre il design. Immaginare un progetto a Cupa Perillo non è solo progettare una forma spaziale, è piuttosto immaginare un processo trasformativo che tenga dentro i temi della cittadinanza, articolando l'esistenza della diversità nel paesaggio urbano. Significa facilitare l'inclusione di un abitare che si aggrega socialmente seguendo gruppi familiari molto più ampi rispetto alla media, ed intercettare bisogni e desideri oltre il discorso per immaginare strade amministrativamente percorribili.

Da più di un secolo, i campi sono utilizzati in occidente come dispositivi emergenziali di potere per governare popolazioni in eccesso e condensano lo spettro quasi totale dei dilemmi urbani delle città contemporanee. Nei paesi in cui le forme di abitare informale sono più diffusi intorno alle megalopoli, le istituzioni – spinte da programmi internazionali della World Bank – propongono da tempo anche dibattuti processi di *slum upgrading* (Minnery *et al.* 2013; Werling 1999), che consistono nel fornire urbanizzazioni primarie e secondarie agli insediamenti nati spontaneamente, legittimandole e prevedendo processi di acquisizione delle terre da parte degli abitanti. Percorsi di questo tipo in Italia ed in Europa, oltre ad essere tuttora culturalmente improponibili, incontrano anche la difficoltà di riconoscere l'esistenza di veri e propri *slum* nelle città che abitiamo, e scontano l'idea che la presenza di questi territori sia limitata al Sud del mondo. Per questi motivi, l'atto di proporre come tema progettuale la trasformazione urbana di un campo-discarda è dirompente.

Entrare in casa

Allo stesso tempo, l'istituzione universitaria ha permesso agli studenti di portare il loro corpo in un posto altrimenti inaccessibile. Un insediamento rom non è un luogo accessibile a chiunque. Un insediamento-discarda ancor di più, perché di fatto l'etnia degli abitanti, l'informalità e la fama di Cupa Perillo creano una barriera invalicabile senza accompagnatori. Nessuno degli studenti

era mai entrato in un campo rom, nessuno aveva mai parlato con una persona rom. La maggior parte di loro non erano neanche mai stati a Scampia. Per avvicinare il campo in un clima di accoglienza e fiducia è stato organizzato un incontro propedeutico tra abitanti e studenti nel presidio sociale più prossimo al campo: un luogo accessibile per gli studenti, e familiare per abitanti del campo ed associazioni. L'occasione è stata utile per ascoltare la storia del campo raccontata dagli attori territoriali e per focalizzare la disillusione che questa parte della città prova nei confronti delle istituzioni e del mondo *gagè*³ in generale. Data la parola agli stessi abitanti sul tema 'casa', non si è fatta aspettare la descrizione di un desiderio di vivere molto diffuso tra le persone rom: abitare in 'grappoli' di famiglie allargate.

All'incontro hanno partecipato delle abitanti attive nel progetto laboratoriale "Il luogo che vorrei" della fotografa Viviana Rasulo.⁴ Grazie a questo prezioso lavoro, alcune di loro hanno parlato del loro immaginario rispetto al luogo che chiamano 'casa': la comunità familiare si aggrega intorno ad uno spazio comune dove giocano bambini e si può passare il tempo libero. Alle loro spalle, le attività produttive del 'villaggio' prevedono colture di sussistenza, smistamento di rifiuti, lavorazione dei metalli e laboratori di sartoria. A partire da questo scenario che descriveva un insediamento più durevole delle aspettative, gli studenti hanno iniziato ad abbandonare lo stereotipo del nomadismo rom e a problematizzare il desiderio di un villaggio



Fig. 1-2. Da sinistra: cumuli di rifiuti sotto il cavalcavia; il momento di incontro al "Giardino Millecolori" prima del sopralluogo (Foto di Sofia Moriconi).

autonomo rispetto ai temi dell'inclusione sociale e abitativa nelle città contemporanee. Quest'ultima questione è stata successivamente enfatizzata durante il sopralluogo, quando le abitanti hanno accompagnato gli studenti nelle loro case, spiegandone la logica incrementale. Fulcro della casa è la cucina, hanno spiegato: negli alloggi di Cupa Perillo è lo spazio filtro tra dentro e fuori, tra lo spazio pubblico e quello privato. Spesso la cucina si divide tra spazio aperto e spazio chiuso, altre volte raddoppia, ma è sempre accompagnata da un grande tavolo per mangiare. Alla cucina segue subito una zona pranzo con una stufa. Poi un primo spazio per dormire, spesso quello del capo famiglia. Gli studenti sono stati accompagnati dai padroni di casa davanti ai luoghi che esprimono più cura per gli ambienti, nel tentativo di mostrare quanto la realtà sia diversa dallo stigma che gli abitanti si sentono ripetere. Durante uno dei miei sopralluoghi che hanno preceduto il corso, un'abitante ha tenuto a mostrarmi in particolare l'angolo delle foto di famiglia, un grande mobile della camera da letto su cui collezionava profumi, e l'enorme bagno piastrellato appena costruito dietro la camera da letto matrimoniale. La casa è concepita per cambiare naturalmente con l'accrescere o il decrescere della famiglia. Alla nascita di un nuovo componente o di nuove esigenze, ad esempio, è naturale che nascano anche dei nuovi spazi. Chi ha la possibilità, poi, completa l'abitazione con uno spazio per gli animali. A Cupa Perillo nessuno ha in progetto di cambiare città o paese, e tutti gli abitanti possono essere definiti stanziali. Nonostante questo, questa comunità si è raccontata agli studenti come legata ad una modalità flessibile ed estemporanea di abitare lo spazio. In una simile esperienza francese (Hanappe 2013) si menziona una *no programme house* come emblema di necessità abitative estemporanee e reversibili. Gli studenti si sono trovati dunque davanti ad un paradigma progettuale inedito: una produzione di spazio potenzialmente infinita, flessibile ma stanziale, diventate poi interessanti considerazioni progettuali.

Conclusioni

Il risultato di questa pratica di apprendimento è di grande interesse sia dal punto di vista urbanistico che didattico. Alcuni gruppi di studenti hanno trovato difficoltà a trasformare le intenzioni di giustizia sociale in

realtà. Altri hanno immaginato processi collettivi innovativi e straordinari. Tutti hanno comunque voluto accogliere la sfida di un posizionamento nuovo del designer, misurandosi con l'idea di un progetto slegato dalla consegna di un prodotto definitivo. Alcune proposte hanno immaginato il superamento del campo attraverso l'innescò di economie produttive sostenibili finalizzate alla creazione di posti di lavoro. L'economia *green* come innescò della produzione spaziale è stata la strategia adottata da diversi gruppi di studenti che hanno riconosciuto la domanda di lavoro come il cuore dell'operazione, ammettendo un interessante spostamento della figura del designer. Da lì, infatti, le scelte di design ricadevano quasi interamente su un sistema di corti flessibili che assecondavano i desideri espressi dagli abitanti. Allo stesso tempo richiedevano politiche di *mixité* della popolazione: studenti, alloggi popolari, alloggi sul mercato, comunità energetiche. Alcuni hanno invece interpretato la temporaneità come viatico per l'alloggio permanente, ammettendone la produzione solo nella fase iniziale, e decretando l'inevitabilità dell'assimilazione dell'abitare rom alle modalità abitative occidentali. Questa riflessione ha anche condotto ad un atteggiamento di 'minimo intervento' nelle aree da restituire alla loro naturalità dopo la bonifica. Un passo laterale ispirato al "Terzo paesaggio" (Clement 2005), che lascia però spazio alla spontaneità di (soli) ecosistemi naturali. Altri hanno accettato la sfida di pianificare un complesso processo di comunità. In un caso, il motore immaginato era un significativo e strutturato intervento pubblico attraverso l'acquisizione e la rigenerazione di un grandissimo edificio dismesso poco distante dal campo (l'ex Centrale del Latte). L'esercizio prevedeva la trasformazione in un grande polo urbano diviso tra servizi per la città e per il quartiere ed alloggi transitori. Questi ultimi concepiti come percorsi di housing ed avvicinamento al mercato della casa. Una proposta sicuramente caratterizzata dalla fiducia nella centralità istituzionale e nella sua capacità di governare trasformazioni territoriali. Più fiducioso nell'autodeterminazione degli individui e delle comunità è stata invece la proposta radicale di un gruppo di studenti che ha trovato la soluzione nel proporre la figura tecnica del progettista come consulente e facilitatore nei nuclei familiari e nella comunità. Le riflessioni preliminari

erano legate alla priorità di immaginare un percorso di avvicinamento alla legalità: l'alloggio solido all'interno di un quadro giuridico era l'obiettivo da raggiungere attraverso il coinvolgimento e l'interazione di più attori territoriali. Associazioni e abitanti venivano coinvolti per riattivare progressivamente l'edificio dell'ex Centrale del Latte: luogo di formazione in cui gli abitanti acquisivano le competenze necessarie all'autocostruzione delle loro case. Gli stessi designer supportavano le famiglie nell'individuazione dei loro bisogni e le guidavano nella composizione della loro casa modulare, flessibile ed ampliabile incrementalmente fino ad un'estensione massima consentita.

Gli esami finali sono stati svolti a poche centinaia di metri dal campo, nell'intento di restituire a quella comunità almeno la possibilità di immaginarsi diversa.

Dopo un'esperienza di questo tipo rimane inevitabilmente l'amara consapevolezza che la complessità di questo groviglio di corpi, oggetti, norme ed economie continuerà ad attirare un'ingiustizia dopo l'altra per un tempo ancora indefinito.

A posteriori però, gli esiti finali di questo corso sono stati sorprendenti per la disponibilità degli studenti nel mettere in questione la disciplina. Porre la progettazione delle case al centro di un dialogo significa interrogarsi sul ruolo e la posizione del progetto davanti a luoghi paradigmatici della città contemporanea. Significa inoltre esporsi ad un pensiero "minore" (Boano 2021), ed essere capaci di aprirsi ed ammettere processi non interamente controllati. Dal punto di vista didattico, proporre agli studenti un esercizio così complesso significa emancipare l'insegnamento ed il progetto dalla centralità imperante della funzione, liberarli da una teoria della pratica riflessiva incentrata sul soggetto (De Leo and Forester 2017), in favore di un pensiero strategico che pone davvero domande urgenti sulla città partecipata e plurale. I feedback raccolti parlano quasi totalmente di una posizione del *planner* laterale al processo, utile nella misura in cui facilita ed accompagna la transizione verso i desideri comunitari degli abitanti. Come a dire di voler credere in un'intelligenza della partecipazione collettiva e, contestualmente, nella ricerca di una postura incoraggiante delle istituzioni. Per vedersi rispondere tutto questo da giovani progettisti, è bastato porre una domanda nuova. ■

Ringraziamenti

Sono infinitamente grata a quei gruppi di persone che da decenni presidiano questo territorio con cura ed amore, nonostante l'imperiosità della sfida. In particolare, i conduttori de "Il Giardino Millecolori". Ringrazio le professoresse Fatigato e Cerreta del DIARC e l'Assessorato all'Urbanistica del Comune di Napoli che, insieme, mi hanno dato l'opportunità di costruire un piccolo grande ponte. Ringrazio più di tutti gli abitanti di Cupa Perillo, perché nonostante tutto accolgono ancora – con gioia e liquori fatti in casa – persone come me nelle loro case.

Note

- 1 L'iniziativa è stata promossa dall'Assessorato all'Urbanistica.
- 2 Il Laboratorio di Progettazione Urbana era previsto dal CdL Magistrale Architettura Progettazione Architettonica (MAPA), è stato tenuto dalle professoresse Orfina Fatigato e Maria Cerreta, che rispettivamente si sono dedicate alle discipline della progettazione e di estimo e valutazione.
- 3 *Gagè* è il termine rom per definire coloro che non sono rom.
- 4 <https://vivianarasulo.com/>.

Riferimenti

- Agier M. (2005), "Ordine e disordini dell'umanitario. Dalla vittima al soggetto politico", *Antropologia*, no. 5, p.49-65.
- Boano C. (2021), *Progetto Minore: Alla ricerca della minorità nel progetto urbanistico ed architettonico*, Vol. 42, LetteraVentidue Edizioni, Siracusa.
- Clément G. (2005), *Il terzo paesaggio*, Quodlibet, Macerata.
- De Leo D., Forester J. (2017), "Reimagining planning: moving from reflective practice to deliberative practice-a first exploration in the Italian context", *Planning Theory & Practice*, vol. 18(2), p. 202-216.
- Finucci F., Luchetti C., Marzo A., Monaco S., Olcuire S. et al. (2021), *CIRCO. Un immaginario di città ospitale*, Bordeaux Edizioni, Roma.
- Hanappe C. (2013), "Architecture in times of disorders", in M. A. Schnabel, *Cutting Edge: 47th International Conference of the Architectural Science Association*, The Architectural Science Association (ANZAScA), Australia, p. 399-408.
- Minnery J., Argo T., Winarso H., Hau D., Veneracion C. et al. (2013), "Slum upgrading and urban governance: Case studies in three South East Asian cities", *Habitat international*, vol. 39, p. 162-169.
- Sigona N. (2002), *Figli del ghetto. Gli italiani, i campi nomadi e l'invenzione degli zingari*, Nonluoghi Libere Edizioni, Civezzano.
- Werlin H. (1999), "The slum upgrading myth", *Urban studies*, vol. 36(9), p. 1523-1534.
- Yassine B., Al-Harthy H., Boano C. (2021), "Refugees hosting other refugees: Endurance and maintenance of care in Ouzaii (Lebanon)", *Journal of Refugee Studies*, vol. 34(3), p. 2871-2890.

La partecipazione come strumento per il placemaking: la riattivazione dell'ex asilo di Colle Alta

Giorgia Arillotta, Ambra Di Bernardi

Introduzione

Nel mese di maggio è stato condotto il laboratorio di immaginazione civica "Castello Hub - ex-perentia" nato da una collaborazione tra il gruppo RiseOut, costituitosi a partire dall'esperienza del Master U-Rise in Rigenerazione Urbana e Innovazione Sociale presso lo Iuav di Venezia, l'associazione Niutopia-nuovi luoghi comuni e la ProLoco di Colle di Val d'Elsa. Il coinvolgimento e la collaborazione, nei processi decisionali, tra la rete degli *stakeholder* e la comunità locale favorisce un dialogo inclusivo e l'incontro tra differenti prospettive, attivando confronti aperti su temi legati alla trasformazione del territorio e delle città. Una trasformazione orientata ai bisogni dei cittadini attraverso la definizione di un patto trasparente e di una visione condivisa. Non si tratta solamente di tenere la popolazione informata e di renderla parte integrante delle decisioni, delle azioni e delle politiche, ma anche del riconoscimento del ruolo di tutti nella creazione di luoghi e di città accessibili, sostenibili e giuste.

Il contributo sviluppa una riflessione sul tema della partecipazione come strumento per il *placemaking* nei processi di rigenerazione urbana e innovazione sociale, descrivendo il caso studio Castello Hub-ex asilo di Colle Alta.

In che modo è possibile costruire una rete di collaborazione con la comunità? Come renderla parte attiva nei processi decisionali?

La partecipazione nei processi di *placemaking* è uno strumento per reimmaginare e reinventare gli spazi pubblici coinvolgendo la comunità, intesa sia come *team* di esperti in grado di mettere in campo professionalità diverse, sia come infrastruttura sociale che alimenta e supporta la trasformazione di quei luoghi (Courage and McKeown 2019). Potremmo identificare il *placemaking* come un approccio collaborativo – tra comunità, amministrazioni e professionisti – e multidisciplinare che,

attingendo dalle caratteristiche e dalle qualità degli spazi, mira a costruire una visione condivisa con gli abitanti, spingendoli non solo ad accedere e godere dei luoghi rigenerati ma anche a svolgere un ruolo chiave nella loro gestione. Se da una parte la questione del coinvolgimento nei processi decisionali aumenta la possibilità di comportamenti proattivi e propositivi, riducendo l'insorgere di conflitti, dall'altra aiuta soprattutto a osservare e comprendere ciò di cui una comunità sente realmente il bisogno. Di conseguenza, un approccio condiviso di ricerca-azione aumenta il senso di appartenenza e la propensione delle persone a impegnarsi per dare il proprio contributo e allo stesso tempo favorisce nuovi legami di fiducia e di coesione tra gli attori coinvolti. (Hernandez-Santin et al. 2020).

Il progetto Castello Hub

Il percorso partecipativo dell'ex asilo in Duomo, si inserisce all'interno del programma culturale RiGenerazioni di ArchiFest 2050, promosso dal Comune di Colle di Val d'Elsa e dalla Regione Toscana.

Il borgo di Colle, situato tra Firenze e Siena, è diviso in due parti: Colle Alta, la più antica, e Colle Bassa. La struttura dell'ex-asilo, in piazza Duomo, è situata nell'area del Castello del centro storico e conta una popolazione di 923 abitanti, circa il 4% della popolazione totale – 21.550 ab. (Istat 2023) – con un'elevata presenza di anziani e cittadini di origine straniera. Nella zona del Castello, si riscontra una concentrazione di attività legate alla ristorazione, lungo l'asse principale sul crinale della collina, viceversa sono in numero inferiore i servizi di prossimità e attività culturali.

Il progetto Castello Hub, elaborato durante i diversi appuntamenti del festival, rientra in una strategia volta a ridurre lo spopolamento e la desertificazione di quest'area storica, favorendo la costruzione di una rete di comunità educanti e accoglienti. La scuola è da tempo dismessa in quanto non più adeguata

ad ospitare bambini e bambine, sia in termini di accessibilità che di dimensioni. L'obiettivo è quello di rifunzionalizzare parti della scuola individuando nuove soluzioni e funzioni che siano in grado di rispondere alle esigenze e ai bisogni degli abitanti del centro storico integrando innovazione e imprenditorialità.

Da tali premesse, l'Amministrazione di Colle ha promosso un bando per finanziare attività e laboratori di co-progettazione a cui è seguita la costruzione di una rete di organizzazioni provenienti da diverse regioni d'Italia: le associazioni Mosaico, LaGorà, il Giardino dei Colori e l'Alveare che operano sul territorio comunale; gruppi provenienti dal territorio regionale come Codesign Toscana, Iper-collettivo, Explora - Poeti dei Muretti e Badabam; l'associazione di promozione sociale Niutopia - nuovi luoghi comuni dalla Regione Campania e RiseOut, un gruppo di architetti, designer, antropologi, progettisti e facilitatori.

Il laboratorio di immaginazione civica Castello Hub - ex-perentia

La progettazione del laboratorio di immaginazione civica Castello Hub - ex-perentia, condotto durante il secondo appuntamento del festival, è stata l'occasione per il gruppo RiseOut di realizzare un progetto di co-design con l'Aps Niutopia, la ProLoco di Colle di Val d'Elsa, Francesca Ameglio e Caterina Secchi, rispettivamente direttrice e co-organizzatrice del festival. La collaborazione creativa e il coinvolgimento degli attori locali ha favorito lo scambio di risorse, energie e competenze per lo sviluppo dell'iniziativa, offrendo e moltiplicando i diversi punti di vista e i saperi coinvolti per la costruzione di un *background* conoscitivo del contesto socio-culturale, dei fabbisogni e del *know how* del territorio. Nello specifico, il processo partecipativo si è articolato in tre fasi:

• Fase 1-Programmazione delle attività.

Durante la prima fase, si è riflettuto sulle possibili attività da proporre e gli strumenti da utilizzare per avviare un primo confronto con la comunità e favorire la condivisione di idee ed esperienze. L'obiettivo era quello di generare una cittadinanza attiva che potesse occuparsi, anche dopo la chiusura del festival, della gestione e della promozione di nuove iniziative. Sul piano operativo, ci si è indirizzati verso un percorso di immaginazione civica volto a co-costruire scenari per la rifunzionalizzazione dell'ex-asilo. Il laboratorio è stato condotto in parallelo con la passeggiata di esplorazione urbana per scoprire il territorio

della cittadina e il workshop *Citizen School* in cui bambini e bambine si sono trasformati in giovani *citymakers*.

Infine, a conclusione delle attività laboratoriali, è stata creata un'opera partecipata a cura dell'Aps Niutopia, ovvero un manifesto che ha raccolto parole chiave, temi e riflessioni emerse durante il laboratorio di immaginazione civica e ispirato ai *tazebao* diffusi nella Cina degli anni '50.

• Fase 2-*Networking open call* "Contaminazioni". Il gruppo RiseOut, nelle settimane precedenti l'appuntamento, ha avviato una *open call* nazionale rivolta a giovani *community manager*, *placemaker*, facilitatori e artisti che volessero contribuire con la propria presenza a innescare nuovi stimoli e ragionamenti. Tramite la call il gruppo ha selezionato otto tra professionisti e professionisti, provenienti da diverse parti d'Italia. Inoltre, con il supporto delle associazioni locali, sono stati ingaggiati i cittadini e le cittadine che hanno preso parte alle attività laboratoriali.

• Fase 3-Il laboratorio.

Alla giornata hanno preso parte circa 70 persone di età compresa tra gli 8 e i 65 anni, tra cui rappresentanti dell'Amministrazione e di alcune organizzazioni locali oltre che abitanti di Colle Alta e Colle bassa.

Le attività sono iniziate con una passeggiata di esplorazione urbana nel sentiero storico Solatio, in passato attraversato da bambini e bambine per andare a scuola e oggi preso in gestione dall'associazione LaGorà mediante un patto di collaborazione firmato con il Comune nel 2022. L'esplorazione è stato un primo momento di incontro conoscitivo con gli abitanti ed è servito per approfondire il legame, in passato molto forte, tra il sentiero e la scuola. Oggi l'associazione che se ne

prende cura sta lavorando al fine di renderlo più sicuro e di facile attraversamento, ripristinando il collegamento con la scuola.

Successivamente, raggiunto l'ex asilo in Piazza Duomo, è stato avviato un primo momento didattico in cui sono state presentate diverse *best practice*, ovvero esperienze di rifunzionalizzazione di spazi urbani e peri-urbani avvenute e gestite grazie al supporto e alla partecipazione delle comunità. Una volta presentate le pratiche, è iniziata la sessione operativa con un *world café*, una metodologia in cui i partecipanti, divisi per tavoli e in un ambiente confortevole, hanno innescato conversazioni informali e riflessioni a partire dalle opportunità e dalle criticità presenti nella scuola. Durante la sessione i partecipanti insieme al *tablehost*, facilitatore con il compito di orientare e supportare la conversazione, si sono confrontati e messi in gioco per rispondere alla domanda: "Cosa ti piacerebbe trovare e/o fare all'interno dell'ex-asilo?". Su ogni tavolo i partecipanti hanno trovato un grande cartellone, materiali di cancelleria, post-it e penne per prendere appunti, disegnare e creare connessioni tra i ragionamenti. In generale, quasi tutti i gruppi hanno immaginato spazi ibridi nei quali poter svolgere diversi tipi di attività che prevedano contemporaneamente sia programmi per adulti che per bambini - tra cui doposcuola e corsi di formazione nel settore dell'arte e della creatività. Successivamente ai diversi gruppi di lavoro è stato richiesto di identificare un macro-tema da approfondire ulteriormente.

A conclusione di questa prima sessione, un momento fondamentale è stato dedicato al racconto ai cittadini di alcuni modelli di *governance* condivisa, introducendo, tra gli altri, i patti di collaborazione e il partenariato



Figg. 1-2. Ex-asilo di Colle Alta, Colle di Val d'Elsa, maggio 2023. Da sinistra: Realizzazione del tazebao, opera partecipata; Workshop "Citizen School" (Foto di Bruno R).

pubblico-privato. Compresi gli strumenti e inquadrati i temi da sviluppare, i partecipanti hanno ragionato su come attivarsi per realizzare il progetto di rigenerazione degli spazi dell'ex-asilo, definendo un programma di eventi e iniziative. Al termine del confronto, un rappresentante per ciascun tavolo ha condiviso le riflessioni emerse durante la sessione in plenaria, i temi sono stati: l'accoglienza, lo spazio educante, lo spazio intergenerazionale, lo spazio espositivo e l'*hub/co-working*.

Conclusioni

L'esperienza del percorso partecipato, per la rifunzionalizzazione dell'ex asilo di Colle Alta, è stata occasione per aprire un momento di dialogo tra gli attori territoriali, di generare maggiore consapevolezza e creare nuove reti di collaborazione. Ad oggi la scuola rimane chiusa ed è necessario, nell'ottica di una trasformazione e rigenerazione urbana a lungo termine, che la dimensione della partecipazione diventi parte integrante del rapporto con la cittadinanza (Ostanel 2018). Le amministrazioni, gli enti, le associazioni e le organizzazioni del territorio, devono sapersi attrezzare per stimolare processi rigenerativi e di innovazione sociale e culturale. I momenti di partecipazione e condivisione riescono ad innescare, in questo modo, ragionamenti che mirano al miglioramento della qualità della vita degli abitanti e il rafforzamento dell'identità collettiva.

Le storie di abbandono dei luoghi condividono spesso motivazioni legate tanto alla perdita di utilità e al degrado del bene, che finisce per non rispondere più ai possibili usi e bisogni della collettività, quanto all'assenza di enti pubblici o privati che se ne prendano cura. In certi casi, le storie di ex-conventi, ex-caserme, ex-cantine diventano il punto di partenza per ragionamenti collettivi che sono in grado di tracciare nuove direzioni di intervento. ■

Riferimenti

Courage C., McKeown A. (eds.) (2019), *Creative Placemaking Research: Theory and Practice*, Routledge, Oxon.

Hernandez-Santin C., Hes D., Beer T., Lo L. (2020), "Regenerative Placemaking: Creating a New Model for Place Development by Bringing Together Regenerative and Placemaking Processes", in R. Roggema (ed.), *Designing Sustainable Cities. Contemporary Urban Design Thinking*, Springer, Cham.

Ostanel E. (2018), *Spazi fuori dal comune: rigenerare, includere, rinnovare*, Franco Angeli, Milano.

Sapere urbano. Dalla cultura dell'espansione alla filosofia della trasformazione e della partecipazione

Dora Bellamacina

L'evoluzione del piano urbanistico, il principale strumento di organizzazione della disciplina urbana, è la dimostrazione dell'evoluzione culturale della società moderna. In esso infatti sono rappresentati la crescita economica e territoriale della società, le nuove conoscenze tecniche, la formazione di norme e strumenti sempre aggiornati in grado di governare le trasformazioni.

I piani sono atti a dimostrare come la società moderna si fondi sull'uso sapiente delle infrastrutture e della pianificazione urbana. Esse, infatti, sono alla base dell'organizzazione dei sistemi urbani. Pilastrini portanti figuranti e figurati delle città.

La pianificazione non solo definisce dal punto di vista formale il tessuto urbano, ma esplica anche e soprattutto la gestione economica e la rete di collegamenti sociali sul territorio. Un complesso di impianti e installazioni necessarie all'espletamento dei servizi di dotazione urbana, utili allo sviluppo.

La disciplina urbanistica è nata proprio insieme al sistema di infrastrutture pensato per il miglioramento delle condizioni di vita nelle città.

Alle tre generazioni di piani urbanistici teorizzate da Giuseppe Campos Venuti,¹ note come fondamenti teorici disciplinari, si aggiungono oggi quelli della cosiddetta transizione (Petrachi 2023), seppur in forma diversa da quella convenzionale. Con l'avvento della transizione, il sapere urbano si è diretto dalla cultura dell'espansione verso la filosofia della trasformazione in chiave sostenibile e partecipata.

Per questi motivi, oggi, investire sulle dotazioni urbane (intese come la maglia della mobilità, i distretti urbani, le aree verdi...), migliorandole, significa mediare tra criteri di sostenibilità ambientale, economica e sociale che influiscano sulla qualità della vita dei cittadini poiché creano condizioni

in grado di consolidare e allargare la competitività di un dato sistema urbano.

Le contemporanee condizioni protagoniste del nuovo decennio – quella pandemica e quella degli effetti del cambiamento climatico – si sono rese protagoniste di due filoni critici dell'urbanistica moderna. Da un lato, il ripensamento dello spazio pubblico, il tema della prossimità, la revisione dei servizi a standard; dall'altro la salvaguardia territoriale, le infrastrutture e la conversione energetica nonché l'ammodernamento dei sistemi urbani in grado di contribuire alla mitigazione climatica.

"Alla base dell'architettura c'è sempre un problema morale [...]. Dalla presa di coscienza dei problemi, [...], l'architetto potrà trarre le forme che aderiranno ai modi di vita della sua società. Dalla presa di coscienza dei problemi egli trarrà l'invenzione di nuove forme, che genereranno nuovi modi di vita"²

In che modo cambia la figura del pianificatore rispetto alle criticità contemporanee?

Le città stanno subendo un momento di grande evoluzione. Da decenni, le politiche espansionistiche sono cessate per lasciar spazio alla riqualificazione degli ambiti urbani degradati. In questo scenario, le leggi urbanistiche regionali si sono impegnate a correggere, modificando e modernizzando, la legge urbanistica vigente a livello nazionale. Oggi, a seguito delle condizioni dettate dalla macro sfida del cambiamento climatico, aggravatasi dalle ulteriori criticità innescate dalla pandemia del 2020 (Bianchi *et al.* 2020), la Comunità europea ha proposto un piano di mitigazione e adattamento necessario per contrastare gli effetti critici dei cambiamenti climatici e trasformare comunità e tessuti urbani secondo pratiche resilienti e di rigenerazione, che mirino a una transizione ecologica (Butera 2021).

Il piano di ripresa NextGenerationEU

Il piano di ripresa NextGenerationEU (NGEU) viene definito da Ursula von der Leyen, presidente della Commissione europea, il più grande progetto per il rilancio dell'Europa dai tempi del piano Marshall; con investimenti per 806,9 miliardi di euro,³ ambisce a obiettivi quali rendere le comunità "più verdi", "più digitali", "più sane", "più forti" e "più egualitarie". Lo strumento per la ripresa e la resilienza definisce l'obiettivo principale del piano. Esso è finalizzato infatti a fornire sovvenzioni e prestiti (a sostegno delle riforme e degli investimenti) agli Stati membri.

I macro obiettivi sono orientati a:

- conseguire la neutralità climatica del continente europeo entro il 2050;
- attenuare l'impatto economico della pandemia e il disagio sociale delle restrizioni necessarie a diminuire i contagi;
- orientare le comunità verso pratiche resilienti affinché siano 'preparati' alle sfide del cambiamento climatico e pronti a mitigare le criticità secondo le strategie di transizione verde e digitale.

Lo strumento dà la possibilità agli Stati membri di intercettare fondi erogati per investire in riforme e progetti, sotto forma di prestiti e/o convenzioni.⁴

Il piano si articola in 6 Missioni ovvero le aree tematiche strutturali dell'intervento:

1. *Green transition*, mobilità sostenibile, efficienza energetica, adattamento ai cambiamenti climatici, economia circolare e biodiversità;
2. *Social and territorial cohesion*, migliorare l'inclusività nelle infrastrutture e nei sistemi territoriali svantaggiati;
3. *Digital transformation*, digitalizzazione dei servizi pubblici e promozione di reti

connette avanzate, nonché la diffusione di queste ultime preparano nuovi profili lavorativi;

4. *Smart, sustainable and inclusive growth*, promuovere ricerca e sviluppo, sostenendo piccole e medie imprese migliorando il contesto secondo metodi innovativi;

5. *Health and economic, social and institutional resilience*, migliorando la resilienza economica e sostenendo al fine di accrescere i sistemi istituzionali sociali;

6. *Policies for the next generation*, migliorare l'accesso all'istruzione sostenendo così l'occupazione giovanile.

Tra i settori principalmente interessati dal NGEU vi è quindi quello del profilo ecologico. Le linee d'investimento del Next Generation EU – e del PNRR – sono volte a sostenere infrastrutture che siano sostenibili (sostenibilità intesa come ambientale, economica e sociale) affinché il Paese segua strategie di miglioramento verso scenari futuri che abbiano come obiettivo primo quello di guidare le città verso visioni sostenibili. L'avvio del periodo di programmazione 2021-27 e il potenziamento mirato ai bilanci a lungo termine (atto finale del processo di adozione del processo di adozione del quadro di finanziamenti pluriennale) ha posto il NGEU come strumento finanziario temporaneo per l'attuazione affinché stimoli una ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa.

D'uopo evidenziare la necessità di network multidisciplinari nell'ambito dei bandi PNRR senza cui altrimenti risulterebbe letteralmente impossibile ottenere i finanziamenti per i progetti. La difficoltà infatti dei progetti PNRR sta proprio nelle capacità di chi progetta di avere una visione dinamica e multidisciplinare.

L'Europa mira al primato di continente a impatto climatico zero entro il 2050

La strategia è quella di cessare di produrre gas a effetto serra in surplus tale che l'ecosistema naturale terrestre e atmosferico possa assorbire naturalmente le emissioni. Tale strategia si traduce non solo in un ammodernamento tecnologico delle industrie a emissioni inquinanti, ma anche e soprattutto in un cambiamento che trasforma il modo di vivere urbano: si tratta infatti della totale efficienza di mezzo di trasporto ecologici, dei distretti energetici, trasformando edifici e spazi pubblici affinché siano più efficienti dal punto di vista energetico. Queste strategie si traducono in azioni che si sviluppano più o meno localmente sul territorio.

I progetti, che hanno come scopo quello della transizione energetica (Ronchi 2021), riguardano tematiche come il miglioramento degli ambienti marini, annullando le emissioni nocive (marine ed atmosferiche) riducendo anche la presenza di agenti fisici inquinanti come plastiche, etc.; la realizzazione di spazi verdi urbani che non solo modifichino l'indice green urbano ma soprattutto contribuiscano a mitigare le temperature, contrastando in particolare le isole di calore e collaborando all'obiettivo di limitare il consumo di suolo de-cementificando i tessuti complessi (Pavia 2019).

Come cambia la figura dell'urbanista?

Un noto pensiero conosciuto nell'ambiente dell'Università di Harvard, a Cambridge (Ma) – che è stato poi divulgato nel celebre film *Social Network* – dice che il 60% degli studenti pensa che inventare un lavoro sia



Fig. 1. Gli obiettivi europei in materia di transizione ecologica: rendere i sistemi urbani più forti e resilienti, verdi e che possano contribuire alla mitigazione del rischio climatico, 'blu' e sostenibili (fonte: https://next-generation-eu.europa.eu/index_en).

meglio che trovare un lavoro. Le discipline altro non sono che strumenti per organizzare la vita. Perciò anche il lavoro di architetti e urbanisti sta cambiando.

Lo studio delle generazioni di piani urbanistici, dalla nascita dell'urbanistica moderna, dimostra come la disciplina si sia modificata secondo la lettura delle necessità contemporanee. Tuttavia, spesso i tempi di assimilazione e cambiamento, soprattutto dal punto di vista burocratico, risultano lenti. Tale dicotomia è data dal diritto italiano, tra le nazioni più capaci ad esercitarlo. I piani urbanistici senza il diritto, infatti, non potrebbero essere espressi, e per questo, spesso, le trasformazioni tardano a essere percepite.

L'architetto e l'urbanista rappresentano storicamente una figura dall'alto valore sociale, in grado di esprimere non solo una conoscenza scientifica in ambito professionale, ma anche saperi che si intrecciando allo studio del diritto, alle politiche (urbane, territoriali, sociali, economiche...) e all'ambiente. In particolare, quest'ultima caratteristica (come già detto) è al centro delle nuove programmazioni. Gli urbanisti sono gli attori che guidano il cambiamento.

Tale cambiamento, a differenza del periodo della 'costruzione della città' oggi vede legarsi una moltitudine di saperi; dev'essere perciò frutto di un pensiero multidisciplinare, in grado di dialogare con più e differenti figure. Sebbene, infatti, l'urbanista è per antonomasia la figura che si occupa della pianificazione del territorio, dell'ambiente e della città, oggi è richiesto che sia il driver della trasformazione.

Tra i programmi di ricerca MIUR, e in particolare alle partnership del solito periodo 2021-27, *Driving Urban Transition* (DUT) è un partenariato, nell'ambito di Horizon Europe, e in particolare il Cluster V, che affronta il tema dello sviluppo urbano, grazie alla commistione delle smart city e zero impatto climatico.

DUT affronta i tre temi critici della transizione urbana ovvero: i distretti energetici positivi, che mirano a ottimizzare il sistema energetico locale che agisce sulla transizione urbana attraverso meccanismi di neutralità climatica, la 'città dei 15 minuti', che dopo la sperimentazione dell'urbanista professor Carlos Moreno, da un'idea utopistica è diventata un processo fattivo che

attraverso il ripensamento del sistema della mobilità urbana interviene sui temi della prossimità, e infine l'economia urbana circolare, che promuove la progettazione di spazi urbani rigenerati.

Appare chiaro come la figura dell'urbanista, in qualità di driver dei processi, debba contemplare svariate competenze. Capacità di selezione di attori all'interno di un team, in grado di fornire risposte dal punto di vista dell'ambiente, del clima, della tecnologia, di analizzare e riflettere sulla normativa giuridica in materia di diritto urbanistico, etc. L'urbanista oggi è insomma una figura poliedrica capace di legare più saperi.

Eppure i recenti rapporti (Unioncamere e ANPAL 2022) evidenziano una mancanza di ingegneri e architetti, urbanisti, tra i laureati italiani – è stato registrato un calo di circa il 40% nelle immatricolazioni alle suddette facoltà o dipartimenti. Una mancanza sul periodo 2019-23 che si traduce in un fabbisogno prossimo di figure professionali in grado di gestire la transizione delle città. Secondo le suddette previsioni tale fabbisogno in futuro potrà essere solo in parte colmato dalla disponibilità dei laureati

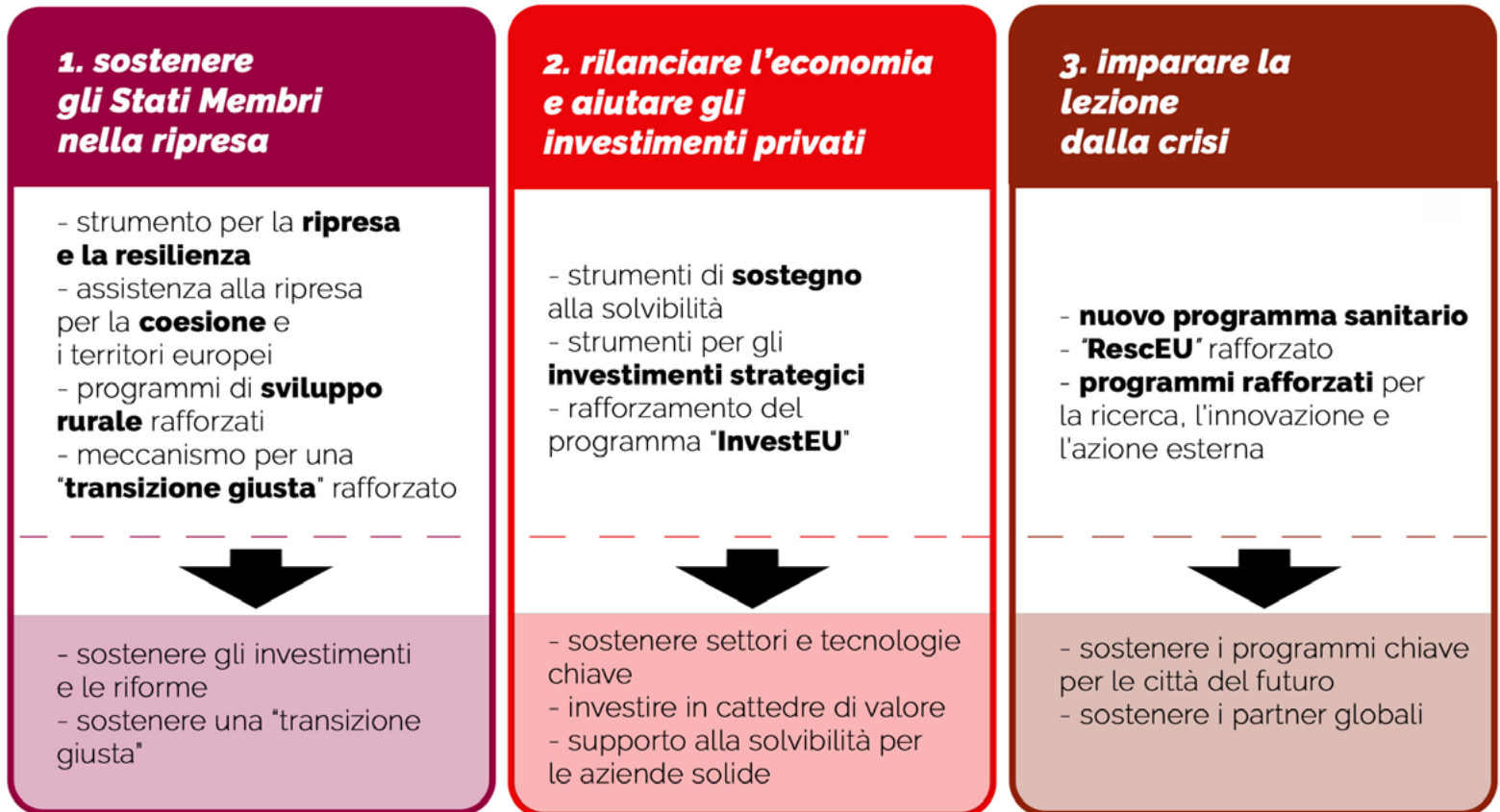


Fig. 2. Obiettivi del PNRR su indirizzo della programmazione europea del NextGenerationEU (Rielaborazione grafica da Commissione europea).

disoccupati, ma non del tutto.

Il rischio è che si possa creare un forte disallineamento tra le competenze richieste dal mercato del lavoro e le immatricolazioni nelle facoltà universitarie.

Tuttavia, il calo di iscrizioni è da additarsi anche alla sistematica perdita demografica per la crisi delle nascite che ormai da decenni colpisce il nostro Paese.

In che modo l'urbanistica può contribuire a contrastare tali criticità?

La risposta è in parte da ricercarsi nell'impatto culturale e politico dell'urbanista sulla società.

Altresì, il tema della partecipazione urbanistica definisce un approccio decisionale moderno, includendo nelle strategie decisionali la cittadinanza.

La città è un sistema complesso, definita da più e più componenti. La cittadinanza è parte integrante del sistema. I comportamenti, le azioni, ma anche le idee e le proposte dei cittadini fanno parte di questa complessità. L'urbanista, nell'epoca della transizione, si avvale anche del metodo partecipativo nella decisione delle strategie e nell'analisi delle criticità.

La città infatti non è più un mero fondamento teorico, gestito dalla rigidità delle normative e dei regolamenti, ma è un sistema che si plasma velocemente come le connessioni. Oggi la condivisione dei saperi velocizza i processi strategici: le innovazioni sono immediatamente condivise e attraverso la globalizzazione applicabili in sistemi complessi distanti tra loro. Tuttavia il processo partecipativo non è frutto della nuova generazione di piani urbanistici: sin dalla legge urbanistica era considerata la possibilità di presentare osservazioni nel processo di adozione del piano.

Carta della partecipazione

Nel 2014 l'Inu ha promosso la sottoscrizione della Carta della partecipazione, di cui l'Istituto è stato promotore. La Carta, facendo riferimento al Diritto di cittadinanza della Costituzione, alla normativa europea e a diversi statuti regionali, afferma l'importanza del percorso partecipativo nelle strategie decisionali urbane, non solo per l'obiettivo principe, quello di prendere decisioni in concerto tra la pubblica amministrazione, sostenuta dai tecnici, e dalla cittadinanza, ma anche per l'arricchimento dei saperi di

quest'ultima, grazie alla condivisione delle conoscenze dei tecnici, e a una più profonda comprensione delle pubbliche amministrazioni dei bisogni del cittadino. Alla base, i principi di cooperazione, fiducia, informazione, inclusione, efficacia, interazione costruttiva, equità, armonia, rendicontazione e valutazione.

"I processi partecipativi intervengono per alimentare una pratica urbanistica che non è più in grado di soddisfare la qualità di vita, di fondazione d'identità, di rapporto equilibrato e profondo con il territorio e la storia dei luoghi" (Ferraresi 1995).

L'urbanista è una figura professionale e accademica, infatti, che dev'essere attore attivo della scena politica, soprattutto nell'epoca che vede protagonista temi quali il cambiamento climatico e il dissesto territoriale, l'inquinamento urbano e la transizione ecologica delle città, la veloce condivisione dei saperi e la transizione digitale, etc. Ecco definirsi un nuovo periodo per la disciplina urbanistica, in cui i pianificatori saranno i protagonisti della rigenerazione urbana, destreggiando il proprio sapere attraverso più e più temi, sostenuti dalle politiche di partecipazione sociale come strumenti di lettura del territorio.

La dicotomia della complessità degli scenari urbani e gli insuccessi pianificatori impongono un approccio che attivi la cittadinanza in una struttura partecipata e consapevole, come sinonimo di riappropriazione delle pratiche urbanistiche per re-innescare interesse per tali discipline come fondamentali per la crescita urbana e lo sviluppo del territorio, che possa essere risolutivo per aumentare la resilienza urbana (Moraci 2020) nei processi di contrasto e mitigazione degli effetti del cambiamento climatico e sovvertire la crisi delle immatricolazioni delle facoltà di architettura e ingegneria delle università italiane.

Dopo un'epoca in cui i saperi sono apparsi sopiti, dopo il grande fermento della ricostruzione prima e dell'espansione poi, è giunto il momento di praticare una nuova cultura urbanistica, di cui la filosofia ambientale ed ecologica ne faccia da padrone dove le strategie siano condivise, e non imposte, alla cittadinanza. In cui l'urbanista sia per antonomasia la figura portatrice della transizione, sinonimo di salvezza per i sistemi urbani in divenire. ■

Note

- 1 I piani della ricostruzione, i piani dell'espansione, i piani della trasformazione urbana.
- 2 Franco Albini, architetto, urbanista e designer italiano.
- 3 https://next-generation-eu.europa.eu/index_it L'importo è espresso in prezzi correnti. Equivale a 750 miliardi di euro a prezzi del 2018.
- 4 385 miliardi di euro in prestiti, 338 miliardi di euro in sovvenzioni, 723 miliardi di euro per riforme e progetti (<https://next-generation-eu.europa.eu/>).

Riferimenti

- Bianchi L. Parlato S., Petraglia C., Prezioso S., (2020), "L'impatto economico e sociale del Covid-19: Mezzogiorno e Centro-Nord", *Rivista economica del Mezzogiorno-Economic Journal of Mezzogiorno*, SVIMEZ, no. 1-2.
- Butera F. (2021), *Affrontare la complessità. Per governare la transizione ecologica*, Edizioni Ambiente, Milano.
- Moraci F. (2020), "Territorio e infrastrutture resilienti", Convegno online *Opere pubbliche e territorio: l'importanza dei sistemi di monitoraggio e della loro manutenzione*, CNI, Consiglio Nazionale Ingegneri, 25 maggio.
- Pavia R. (2019), *Tra suolo e clima. La terra come infrastruttura ambientale*, Donzelli Editore, Roma.
- Petrarchi M. (2023), *La tutela dell'ambiente nel prisma della transizione ecologica*, Giappichelli, Torino.
- Ronchi E. (2021), *Le sfide della transizione ecologica*, Edizioni Piemme, Casale Monferrato.
- Unioncamere, ANPAL (2022), *Previsioni dei fabbisogni occupazionali e professionali in Italia a medio termine (2022-2026)*, Sistema informativo Excelsior.

PREMIO CITTÀ ACCESSIBILI 2023

L'INU insieme a importanti enti dal 2016 è impegnato nel Progetto Città accessibili a tutti, nel 2020 ha istituito il Premio Città accessibili a tutti che viene assegnato attraverso un **Bando di concorso INU-URBIT**.

Questa edizione è aperta ai lavori aventi carattere innovativo sull'accessibilità a 360° svolti in Italia o all'estero tra l'1.04.2022 e il 13.10.2023 nell'ambito di Tesi di laurea, triennali e magistrali, e Ricerche e Studi.

Il monte premi di € 7.000 è sostenuto da: Mirabilia Network e Camera di Commercio di Genova.

Collaborano al Premio: Ministero della Cultura, Consiglio Nazionale delle Ricerche, CERPA Italia Onlus e Urbanistica Informazioni.

BANDO DI PARTECIPAZIONE 2023

INU e URBIT, con il sostegno di Mirabilia Network e Camera di Commercio di Genova e la collaborazione di Ministero della Cultura, Consiglio Nazionale delle Ricerche, CERPA Italia Onlus e *Urbanistica Informazioni*, istituiscono il "Premio Città accessibili a tutti" Edizione 2023 destinato a lavori aventi carattere innovativo di Tesi di laurea, triennali e magistrali, e di Ricerche e Studi sulle tematiche dell'accessibilità a 360°.

Il Progetto "Città accessibili a tutti" ha messo in evidenza l'importanza di costruire il sistema dell'accessibilità laddove la finalità supera la logica del singolo intervento di superamento delle barriere. Nel più ampio concetto di **accessibilità e inclusione per tutti**, nel quale si considerano le limitazioni imposte all'autonomia delle persone prodotte da barriere fisiche, sensoriali, percettive, intellettive, di genere ma anche culturali, sociali, sanitarie, economiche e ambientali, i **temi centrali del bando 2023 riguardano prioritariamente:**

- il sistema dell'accessibilità a 360° delle filiere del patrimonio culturale (edifici e spazi della cultura, strutture dell'accoglienza, turismo, infrastrutture della mobilità integrata, vitalità di commercio e servizi degli ambiti urbani e territoriali, politiche e piani per la rigenerazione e la riqualificazione);
- comunicazione, informazione e servizi integrati per l'abitare con i sistemi di gestione urbana;
- soluzioni innovative inerenti le tecnologie a sostegno di una maggiore autonomia e di una migliore qualità della vita-benessere delle persone.

Possono partecipare al Bando i lavori realizzati in Italia o all'estero, di qualsiasi disciplina scientifica, tra l'1.04.2022 e il 13.10.2023 con esclusione dei lavori che sono stati presentati nelle precedenti Edizioni del Premio INU "Città accessibili a tutti".

Il Premio 2023 verrà assegnato conseguentemente alle valutazioni di una Commissione istituita dal promotore dopo la scadenza del bando che considererà prioritariamente la coerenza con i temi centrali del bando e il carattere innovativo dei lavori.

Le **Tesi di laurea Triennale** valutate più meritevoli saranno premiate con la pubblicazione sulla rivista *Urbanistica Informazioni*. Le **Tesi di laurea Magistrale e le Ricerche e Studi** valutate più meritevoli saranno premiate attraverso buoni libri e/o dispositivi digitali offerti da Mirabilia Network e Camera di Commercio di Genova fino al raggiungimento del monte premi pari a € 7.000.

Le **domande di partecipazione** al Bando dovranno pervenire in formato digitale all'indirizzo iginio.rossi@inu.it **entro il 13.10.2023** utilizzando esclusivamente il format editabile appositamente predisposto, è ammessa una sola proposta per ogni candidato.

Il bando e il format sono pubblicati in <https://urbanpromo.it/info/call-for-paper-2023/>

Il PNRR visto dai comuni: ragionare sui dati

Francesca Calace

Le recenti controversie attorno al PNRR, la sua *governance*, l'attuazione, lo stallo e la modulazione, sono un motivo in più per tornare ad affrontare il tema con un approccio documentato e circostanziato. Perciò in questo servizio ospitiamo un significativo lavoro dell'economista Gianfranco Viesti, che getta luce su un aspetto centrale: il PNRR visto dai comuni, ovvero quei soggetti che ne devono attuare solo una parte, ma su cui si concentrano le maggiori accuse di inefficienza, spreco e difficoltà.

La ricerca (principalmente, Viesti *et al.* 2022; Viesti 2023a, 2023b) è stata presentata in un convegno tenutosi presso il Politecnico di Bari e promosso da urban@it. Il servizio restituisce anche il dibattito svoltosi in quella occasione dando voce ai massimi rappresentanti dei comuni, per poi concludersi con una valutazione di urban@it, così come emergente dal nono rapporto in via di definizione.

Ci si concentra oggi su questo tema, leggendo condizioni, problematiche e criticità a partire dalle istituzioni che più di tutte vedono atterrare i progetti sul territorio, ne devono praticare l'attuazione, devono in sostanza gestire la territorializzazione di un programma che territorializzato non è. Analizzare in profondità le condizioni entro cui gli enti locali si trovano a dover operare ci consente di comprendere, al di là delle retoriche e delle narrazioni dominanti, i problemi concreti determinati dalla implementazione di uno strumento unanimemente riconosciuto strategico per la modernizzazione del paese, ma che sconta una impostazione centralistica, scarsamente partecipata e con una carente territorializzazione (Carrosio *et al.* 2022).

La ricerca è centrata sulle misure destinate alle città e quindi sul ruolo svolto dai comuni nella allocazione territoriale delle risorse del

PNRR. Essa mostra come gli impegni derivati dalla sua attuazione al livello locale – la progettazione, le procedure e i processi attuativi degli interventi, le verifiche e, in misura sempre crescente, la gestione di numerosi cantieri – abbia impattato su strutture tecniche e amministrative comunali già soggette ad un indebolimento strutturale che negli ultimi quindici anni ha depauperato gli uffici, peraltro in modo disomogeneo nel territorio nazionale, non consentendo un ricambio che ne avrebbe anche incrementato le competenze. In tale condizione, che vede i Comuni diversamente attrezzati per rispondere alla sfida posta dal Piano, la distribuzione delle risorse non è stata omogenea tra città del Nord e del Sud, e all'interno dello stesso Mezzogiorno. Rinviando agli articoli gli approfondimenti sui dati e sul dibattito, qui preme sottolineare alcune questioni.

Anzitutto, se tale depauperamento ha colpito in misura diversa i Comuni, e se un obiettivo fondamentale del PNRR è la riduzione delle disuguaglianze nel Paese, l'adozione del principio di *equality* che sembra informare il PNRR (ben rappresentato dal diffuso ricorso ai bandi, pur se accompagnato dalla generica riserva del 40% delle risorse per il Sud), piuttosto che di *equity* (praticabile facendosi carico delle condizioni di partenza di ogni territorio), fa correre il rischio che tali disuguaglianze si aggravino piuttosto che ridursi. Quindi, come rimarcato da tutti, è evidente che la modernizzazione non può passare solo per le opere, pur necessarie, ma anche per una robusta iniezione di rinnovamento e potenziamento delle amministrazioni più fragili e meno attrezzate.

In secondo luogo, va riconosciuto che la 'prima linea' dei comuni, sebbene spesso sguarnita e con grandi sforzi e difficoltà, produce

ed è sostanzialmente al passo con l'attuazione; forse non sempre con progetti di qualità, forse non sempre avendo una visione e strategie mature entro cui collocare gli interventi. Essa rappresenta, è l'essenza stessa della territorializzazione. In particolare, laddove i Comuni hanno in corso piani e strategie organiche e di lungo periodo, il contributo del PNRR ha costituito un potente acceleratore per l'attuazione; ma in mancanza di essi si corre il rischio di rendere accettabile il ricorso a progettualità episodiche e di corto respiro (Talia 2021).

Quindi non dovremmo espungere dal dibattito un giudizio sulla qualità dei progetti, dando per scontato che i progetti siano tutti validi e attuali e non il cascame di una progettualità del secolo scorso, insostenibile, dissipatoria e costruita su un modello di città che oggi dovremmo aver superato. Pertanto, sarebbe doverosa una valutazione già in itinere dell'efficacia degli interventi, riservandosi ove possibile di aggiustare il tiro. Ma per questo ci vuole tempo, un tempo che il Piano al momento non ci dà. ■

Riferimenti

Carrosio G., Cicerone G., Faggian A., Urso G. (2022), *How place-sensitive are the national recovery and resilience plans?*, Foundation for European Progressive Studies.

Talia M. (2021) "Il resistibile ritorno al grande progetto urbano", *Urbanistica Informazioni*, no. 300, p. 5-6.

Viesti G., Chiapperini C., Montenegro E. (2022), "Gli interventi del PNRR nelle città italiane", in G. Corò, M. De Castris, D. Scalera (a cura di), *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Donzelli, Roma.

Viesti G. (2023a), *In quali Comuni italiani la realizzazione del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà?*, Rapporto per la Fondazione Con il Sud, gennaio.

Viesti G. (2023b), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli Editore, Roma.

I comuni e il PNRR

Gianfranco Viesti, Carmela Chiapperini

Il ruolo dei comuni nel PNRR

Il ruolo dei comuni e degli enti locali nell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in Italia è di grande rilevanza. Oltre un terzo delle risorse totali del PNRR, corrispondenti a circa 70 miliardi di euro, è destinato a regioni, province, comuni, città metropolitane e altre amministrazioni locali. Questo dato riflette la natura del PNRR come un programma di investimenti pubblici, in cui gli enti locali svolgono un ruolo molto importante. Questo ampio coinvolgimento riflette una grande novità politica rispetto al primo ventennio del secolo, in cui il ruolo delle regioni è stato limitato. Le regioni non hanno avuto voce nelle decisioni principali del Piano e sono chiamate ad attuarlo seguendo le linee guida fissate dal governo solo per le politiche del lavoro e sanitarie. Al contrario, il PNRR assegna un ruolo centrale ai comuni, stabilendo un rapporto diretto tra i ministeri e i comuni stessi, senza l'intermediazione delle amministrazioni regionali. I comuni sono stati chiamati direttamente dai ministeri a definire progetti in diversi settori e gestiscono direttamente risorse molto maggiori rispetto alle regioni, stimabili in almeno 40 miliardi di euro (Anci 2022). Questo rappresenta un cambiamento significativo nell'allocazione delle risorse e riconosce il ruolo chiave dei comuni nell'implementazione del PNRR.

Le risorse assegnate agli enti locali nel contesto del PNRR sono distribuite in base alle missioni di competenza dei comuni. La missione 5, "Inclusione e Coesione", rappresenta la maggior parte delle risorse destinate agli enti locali, che si impegnano principalmente in interventi riguardanti politiche sociali, rigenerazione urbana, piani integrati per le città, politiche abitative e altre iniziative. Il finanziamento per questa missione oscilla tra 11,3 e 13 miliardi di euro. Per la missione 2, "Rivoluzione verde e transizione ecologica", ai comuni viene richiesto un impegno significativo nel settore dei trasporti, con investimenti

per trasporti pubblici rapidi e rinnovo delle flotte di bus e treni verdi, per un totale di circa 6,5 miliardi di euro. Inoltre, sono destinati circa 6 miliardi di euro per progetti di valorizzazione del territorio e miglioramento dell'efficienza energetica del patrimonio immobiliare comunale, oltre a 2,4 miliardi di euro per la gestione del rischio idrogeologico e alluvioni. La missione 4, "Istruzione e ricerca", prevede il potenziamento degli asili nido con l'attivazione di quasi 265.000 nuovi posti e la ristrutturazione di oltre 2.000 scuole dal punto di vista strutturale ed energetico, con una spesa complessiva di 4,6 miliardi di euro per un periodo di 6 anni. Infine, la missione 1, "Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", prevede la digitalizzazione della pubblica amministrazione con progetti di migrazione verso sistemi cloud e l'ampliamento dei servizi digitali per i cittadini.

La rigenerazione urbana

Un ambito di intervento particolarmente interessante è quello della rigenerazione urbana, che all'interno del PNRR conta su tre principali misure: il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare, i Piani urbani integrati e i progetti di rigenerazione urbana.

Il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQUA) è stato varato con la Legge di bilancio per il 2020, quando ancora non erano disponibili le risorse del PNRR; è stato poi inserito nel Piano, e le risorse disponibili si sono conseguentemente incrementate, crescendo fino a 2,8 miliardi. La misura finanzia interventi finalizzati a ridurre il disagio abitativo aumentando il patrimonio di edilizia residenziale pubblica, a rigenerare il tessuto socioeconomico dei centri urbani, a migliorare l'accessibilità, la funzionalità e la sicurezza di spazi e luoghi degradati, spesso localizzati nelle periferie. La misura prevede la presentazione di progetti, candidati al finanziamento, da parte di regioni (per interventi su parti delimitate del

loro territorio), comuni e città metropolitane. Nell'ottobre 2021 il MIMS ha approvato e finanziato 159 progetti (su 271 ritenuti ammissibili). Sono stati finanziati 151 progetti ordinari, di dimensione unitaria intorno a 15 milioni, e 8 progetti pilota "ad alto rendimento" con una dimensione media superiore a 60 milioni, fino ad un massimo di 100, a Genova, Milano, Milano-Regione Lombardia, Brescia, Ascoli Piceno, Bari, Lamezia Terme, Messina. Con 21 progetti finanziati su 27 proposte presentate. Le città che hanno ottenuto maggiori finanziamenti, comprendendo anche i progetti ad alto rendimento, sono Milano (130), Bari (130), Genova (117), Ascoli Piceno (90); hanno ricevuto risorse importanti anche Torino, Brescia, Bologna, Firenze, Roma, Andria, Reggio Calabria. Complessivamente alle città del Sud sono stati destinati 1 miliardo e 130 milioni (40%). Un altro rilevante investimento di rigenerazione è la misura sui Piani urbani integrati (Pui), che ha un finanziamento di 2,49 miliardi, oltre a 210 milioni stanziati nel Piano complementare, per un totale di 2,7 miliardi. La misura è gestita dal Ministero dell'Interno. L'intervento è destinato in toto alle città metropolitane, con lo scopo di migliorarne le periferie creando nuovi servizi per i cittadini e riqualificando le infrastrutture. Con il DL 152/2021 il Governo ha ripartito le risorse disponibili fra le 14 città metropolitane italiane in base al peso della popolazione residente e all'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (Ivsm). Si tratta di 31 programmi (di dimensione unitaria non inferiore a 50 milioni) volti al miglioramento di ampie aree urbane degradate, per la rigenerazione e rivitalizzazione economica, con particolare attenzione alla creazione di nuovi servizi alla persona e alla riqualificazione dell'accessibilità e delle infrastrutture, permettendo la trasformazione di territori vulnerabili in città intelligenti e sostenibili, attraverso: a) la manutenzione per il riuso e la rifunzionalizzazione ecosostenibile di aree pubbliche e di strutture edilizie pubbliche esistenti per finalità di interesse pubblico; b) il miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto sociale e ambientale, anche mediante la ristrutturazione degli edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo e potenziamento dei servizi sociali e culturali e alla promozione delle attività culturali e sportive; c) interventi finalizzati a sostenere progetti legati alle *smart cities*,

con particolare riferimento ai trasporti ed al consumo energetico, volti al miglioramento della qualità ambientale e del profilo digitale delle aree urbane mediante il sostegno alle tecnologie digitali e alle tecnologie con minori emissioni di CO₂. Alla Città metropolitana di Napoli sono assegnati 351 milioni per sei Piani, tra cui la rigenerazione di due grandi quartieri di edilizia residenziale pubblica (Scampia e Taverna del Ferro). A Roma vanno 330 milioni per 5 Pui principalmente negli ambiti della solidarietà sociale, cultura, sport e mobilità. Segue Milano con 277 milioni per 4 Pui volti principalmente all'inclusione sociale e alla mobilità *smart*. In molti casi, le città metropolitane hanno cofinanziato il proprio Pui con risorse proprie aggiuntive (qui non incluse nel totale degli interventi). A Firenze e Venezia il cofinanziamento è stato molto alto.

Infine, la misura sui progetti di rigenerazione urbana è di titolarità del Ministero dell'Interno. I contributi sono destinati a comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e mirano a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale, nonché a migliorare la qualità del decoro urbano e del contesto sociale e ambientale. Il costo totale dell'investimento è di 3,4 miliardi; la misura era già in corso precedentemente alla definizione del PNRR e le risorse europee sostituiscono risorse nazionali già stanziare. Sono stati poi aggiunti ulteriori 900,9 milioni a valere su risorse di bilancio per lo scorrimento della graduatoria. Gli interventi ammessi ai contributi sono: a) manutenzione per il riutilizzo e la rifunzionalizzazione di aree pubbliche e strutture edilizie pubbliche esistenti a fini di pubblico interesse, compresa la demolizione di opere abusive; b) miglioramento della qualità del decoro urbano e del tessuto socio-ambientale, anche attraverso la ristrutturazione edilizia di edifici pubblici, con particolare riferimento allo sviluppo di servizi sociali e culturali, educativi e didattici; c) interventi per la mobilità verde, sostenibile e intelligente. I fondi sono allocati a bando fra le amministrazioni comunali. Con il Dpcm del 21.01.2021 è stato stabilito un tetto al contributo massimo richiedibile, che appare fortemente penalizzante per le realtà urbane di maggiore dimensione. Il principale criterio utilizzato per la selezione dei progetti è stato l'indice di vulnerabilità dell'Istat. Sono stati individuati 483 comuni beneficiari dei 3,4 miliardi, e finanziati 1.784 progetti sui 2.325 ritenuti ammissibili.

Secondo il Piano, "la distribuzione assicurerà che le risorse siano concentrate maggiormente nelle aree del Sud del Paese più bisognose di interventi incisivi di rigenerazione urbana." Non sorprende, pertanto, che ad esito della graduatoria del 30.12.2021 i comuni destinatari degli interventi fossero in particolare quelli di Campania (486 milioni circa), Sicilia (417 milioni) e Puglia (391 milioni) e che quelli del Sud ricevessero il 53% delle risorse. Molto significativo era stato anche il finanziamento dei comuni del Centro Italia; al Nord vi erano stanziamenti significativi per i comuni di Piemonte, Liguria ed Emilia-Romagna, ed invece molto modesti in Veneto e Friuli-Venezia Giulia. Tuttavia, vi è stata un'immediata richiesta da parte delle rappresentanze parlamentari delle regioni con minori importi, che ha ottenuto il sostegno dell'Anci nazionale, di rifinanziamento dell'iniziativa con 905 milioni al fine di accogliere altre proposte progettuali. È stato disposto lo scorrimento della graduatoria delle opere ammissibili e non finanziate e sono stati stanziati 900,9 milioni a valere su risorse di bilancio per finanziare ulteriori 554 progetti, prevalentemente per comuni di Veneto e Lombardia. La Lombardia è diventata così la seconda regione per finanziamenti destinati alla rigenerazione urbana. Le città capoluogo hanno ottenuto i due terzi delle risorse complessivamente disponibili, cioè complessivamente 2.862 milioni.

L'allocazione territoriale delle risorse

Le allocazioni in ogni città dipendono dall'interazione di alcuni elementi: i) alcune misure prevedevano già la definizione dei progetti; ii) alcune misure (come si è visto nei paragrafi precedenti) erano destinate solo ad alcune tipologie di beneficiari, come le città metropolitane o quelle ad alto livello di inquinamento ambientale; iii) altre, invece, hanno allocato le proprie risorse sulla base di bandi competitivi fra le amministrazioni; iv) vige la regola che il 40% degli importi dovrebbe essere destinato al Mezzogiorno. Le specifiche allocazioni sono frutto dell'interazione fra scelte a monte, nel Piano e poi successivamente dei ministeri, esito dei bandi, riserva per il Sud. Particolare attenzione merita il sistema di attuazione attraverso bandi competitivi, che hanno determinato una concorrenza fra soggetti pubblici con dotazioni di personale e una capacità progettuale molto diverse; con il rischio di determinare così una maggiore allocazione di risorse verso le amministrazioni meglio attrezzate, in genere caratterizzate anche da migliori dotazioni di partenza (Viesti *et al.* 2022). Se si analizzano le 16 principali misure del Piano destinate a capoluogo e città metropolitane, si conta un importo totale di 21,8 miliardi per i progetti nelle città. Le misure riguardano tre grandi macro-gruppi: la già citata rigenerazione urbana; il settore dei trasporti, con riferimento al trasporto rapido

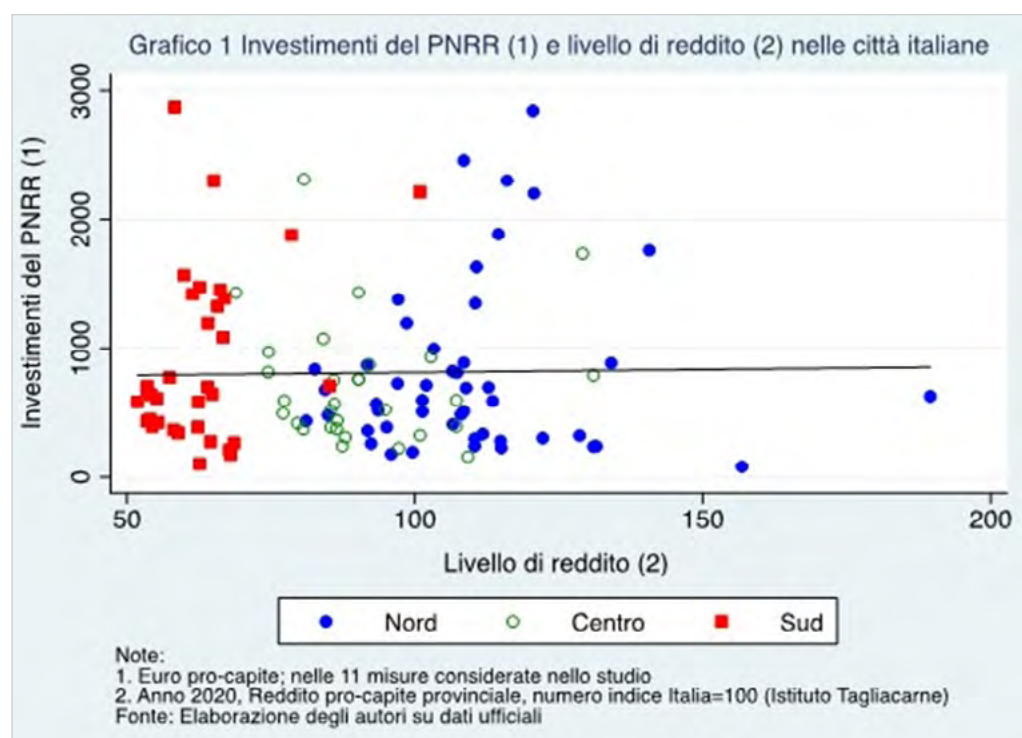


Fig. 1. Investimenti del PNRR (1) e livello di reddito (2) nelle città italiane (Fonte: Viesti, Chiapperini e Montenegro 2022).

di massa, rinnovo flotte bus e treni verdi, ciclovie urbane, gli interventi portuali, le Zes; e infine edilizia e servizi, di cui fanno parte gli investimenti per la cultura, l'efficientamento degli edifici giudiziari, l'edilizia residenziale pubblica, il verde urbano, le nuove scuole, il piano asili nido e l'housing sociale. In base a questa analisi emerge che oltre i due terzi delle risorse saranno impiegate nelle 14 città metropolitane italiane, complessivamente oltre 14 miliardi. In valori assoluti, a ricevere maggiori risorse sono Roma, Napoli e Genova. Ma è importante considerare che le città metropolitane italiane sono molto diverse. Si va dai 4,2 milioni di Roma, fino a circa mezzo milione per Messina, Reggio Calabria e Cagliari. Anche il numero di comuni passa dagli oltre 300 di Torino, fino ai 17 di Cagliari. Considerando invece le allocazioni in euro per abitante, la Città metropolitana con la maggiore intensità di investimento, al momento, è Genova, anche a causa dell'intervento di grande dimensione destinato al suo porto. Anche Reggio Calabria (e anche in questo caso per gli interventi portuali) e Cagliari hanno una intensità di investimento molto superiore alla media. Al di sotto della media nazionale sono invece Roma, nonostante gli 800 milioni delle misure ad essa espressamente dedicate, Napoli, e poi, con importi minori, Torino e Milano. All'interno delle 14 città metropolitane, l'intensità di investimento è molto maggiore nei capoluoghi rispetto agli altri comuni: per questi ultimi si scende a 324 euro per abitante, circa un terzo rispetto ai soli capoluoghi. Appare evidente in tutti i casi una concentrazione molto maggiore degli interventi nei capoluoghi. Questi sono destinatari di investimenti per circa 22 milioni. Roma riceve oltre 2,2 miliardi, Genova 1,2, Napoli poco più di uno e poi le altre. È evidente la concentrazione nelle principali città italiane in termini dimensionali. Tuttavia, emergono anche altri centri di media e medio-grande dimensione destinatari di finanziamenti molto significativi: Trieste, Brescia, Padova, Bergamo, Ravenna al Nord; Perugia e Ascoli Piceno al Centro; Taranto, Salerno, Trapani, Brindisi al Sud. Solo 26 città ricevono finanziamenti di importo superiore ai 100 milioni. Alle prime dieci città sono destinati oltre 9,6 miliardi, pari al 54% del totale. Considerando le prime venti, si arriva a 13,3, cioè quasi i due terzi. Ponderando gli importi assoluti per la dimensione demografica delle città, la

classifica è guidata da città con rilevanti interventi nei porti (Trapani, Trieste, Venezia, Genova, Cagliari, Brindisi, Ravenna). Fra di esse, Venezia riceve importanti finanziamenti anche per la Biennale, per i mezzi per il trasporto locale; Genova per il Trasporto rapido di massa, per i Pui e per i PINQUA; Cagliari per i bus urbani. Molto significativi gli ingenti investimenti per l'istruzione a Ravenna, Belluno, Lodi, Imperia. Vi sono poi città con rilevanti interventi sul trasporto di massa: Brescia, Padova, Bergamo e Taranto; quest'ultima anche per il porto. Ascoli ottiene invece risultati molto importanti nei finanziamenti del PINQUA. La ripartizione dei finanziamenti di Bari, Bologna, Firenze, Palermo, Napoli appare piuttosto composta fra le diverse misure. In alcuni casi (Urbino, Sondrio, Oristano) è la dimensione demografica assai modesta a far risaltare i finanziamenti ottenuti. Trentacinque città hanno una intensità di investimento superiore alla media dei capoluoghi, ricevendo importi superiori a 1.011 euro per abitante, mentre 77 sono al di sotto. Roma è a 814, Torino a 719, Milano a 646. Specularmente, trentacinque città italiane sono sinora destinatarie di interventi per un importo pro-capite inferiore alla metà della media dei capoluoghi. Esse sono distribuite fra Nord (tra cui Verona, Vicenza e diverse città lombarde e emiliano-romagnole), Centro (con alcune delle città della Toscana), e Sud con importanti città della Puglia (Foggia e Lecce), della Calabria (Cosenza, Crotona e Catanzaro) e della Sicilia (Caltanissetta, Ragusa e Siracusa), oltre a Matera e Sassari. Il grafico (Fig. 1) correla l'intensità degli investimenti per abitante nelle città italiane, così come calcolati con questa analisi, con il reddito pro-capite delle province a cui esse appartengono, per il 2020, di fonte Istituto Tagliacarne. Da esso appare evidente come per gli stessi livelli di reddito pro-capite ci siano stanziamenti per investimenti molto diversi, e come non appaia, nell'insieme, una maggiore intensità degli interventi nelle realtà relativamente meno avanzate. Nell'insieme, nelle città e città metropolitane del Sud saranno realizzati interventi per 8,3 miliardi, pari al 38,1% del totale, una percentuale lievemente inferiore a quello che dovrebbe essere l'obiettivo del PNRR. L'intensità degli interventi, in euro per abitante, è solo lievemente superiore al Sud (802) rispetto alla media nazionale (730) ad

indicare un orientamento verso il riequilibrio territoriale, seppure di intensità piuttosto modesta. La percentuale destinata alle città e città metropolitane del Sud è molto variabile per le misure qui analizzate (oltre ad essere ovviamente 100% per i porti nelle Zes e 0% nelle misure per Roma). La quota è elevata nei casi, come rigenerazione urbana e Piani urbani integrati, nei quali fra i criteri di riparto sono stati considerati indici di vulnerabilità sociale; tuttavia, il finanziamento dello scorrimento della graduatoria dei progetti di rigenerazione urbana, lo ha molto ridotto e alloca al Sud solo il 6,9% del totale. Percentuali elevate al Sud anche per la misura del verde urbano (71,7%), per ciclovie urbane (48,4%) e asili nido (42,3%). Percentuali contenute, inferiori al 30%, caratterizzano le misure per i grandi progetti per la cultura e per le cittadelle giudiziarie. Intorno al 35%, è la quota di investimenti destinati alle città del Mezzogiorno per gli interventi su reti e mezzi per il trasporto urbano e per l'edilizia residenziale pubblica: in questi casi l'intensità dell'investimento è simile alla media nazionale, senza alcun riequilibrio territoriale. Dai PINQUA, le città del Sud ottengono il 35,8% degli importi allocati nelle città; tuttavia, in questo caso va ricordato che sono risultate aggiudicatari di progetti PINQUA diversi comuni del Sud non capoluoghi di provincia. Nell'insieme le risorse più cospicue destinate alle città del Sud provengono dalle misure per il Trm, per i porti, i piani urbani integrati e la rigenerazione urbana.

Se una certa disparità delle allocazioni territoriali è inevitabile, e se l'attenzione alle grandi città italiane è pienamente giustificata, il quadro qui disegnato presenta alcune criticità. Nell'insieme, molte medie e medio-piccole città italiane appaiono beneficiarie di interventi di dimensione assai modesta. Nelle città del Mezzogiorno emergono chiaramente territori urbani deboli (specie in Calabria e Sicilia) nei confronti dei quali gli investimenti mobilitati dal Piano appaiono assai modesti.

Le sfide per i comuni

I comuni stanno giocando un ruolo centrale nella realizzazione del PNRR, pur scontando gli effetti di un lungo processo di indebolimento che li ha interessati nell'ultimo ventennio. Essi sono stati colpiti non solo per quanto riguarda gli investimenti, ma anche

per le spese correnti e le dotazioni di personale. Fra il 2023 e il 2025 i comuni sono chiamati a investire ogni anno 12 miliardi in più rispetto ai livelli del 2018-2020 (Upb 2021), e con queste cifre si avvicineranno ai livelli di spesa dell'inizio del secolo. Tuttavia, la loro situazione negli ultimi anni ha subito un deciso peggioramento. In particolare, negli anni '10 i comuni sono stati vittime delle politiche di austerità non solo per gli investimenti, ma anche per le spese correnti e per le loro dotazioni di personale. Fra il 2009 e il 2015 i trasferimenti a favore dei comuni sono diminuiti di 8,6 miliardi, pari a un sesto delle loro spese correnti e sono stati solo parzialmente sostituiti da entrate proprie; tra il 2012 e il 2018 ben 515 di essi si sono trovati in sofferenza finanziaria, 176 dei quali in condizione di dissesto (Evangelista *et al.* 2020). Molti importanti comuni, fra cui Napoli, Torino, Palermo, Reggio Calabria, hanno livelli di indebitamento che ne condizionano e limitano l'attività corrente. Sul fronte del personale, i tagli alle disponibilità e i prolungati limiti imposti al *turn over*, cioè alla sostituzione di dipendenti andati in pensione con nuove assunzioni, hanno fatto sì che i dipendenti dei comuni italiani diminuissero dai 479.000 del 2007 ai 348.000 del 2020 (Marinuzzi *et al.* 2022). Le immissioni di nuovi dipendenti tecnicamente qualificati sono state limitate, i meccanismi per il loro reclutamento non sono stati innovati (Forum Disuguaglianze Diversità, Forum Pa e Movimenta 2021): il personale dei comuni è oggi molto più anziano che in passato, anche se il suo livello di istruzione è lievemente cresciuto. Anche in questo caso la situazione è poi migliorata dal 2018-2019, ma recuperare le dotazioni esistenti in passato richiederà molto tempo. Va inoltre considerato che queste condizioni sono sensibilmente diverse all'interno del Paese. Pur con una certa variabilità all'interno delle grandi circoscrizioni del Paese, le condizioni dei comuni del Mezzogiorno sono nettamente peggiori. Questo è il risultato dell'attuazione, nel corso degli anni '10, delle nuove norme sul loro finanziamento previste dalla Legge 42 del 2009, della mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, della quantificazione distorta dei fabbisogni standard e dei criteri di costruzione e di riparto del fondo di perequazione comunale (Viesti 2021b). Analizzando la situazione del personale dei maggiori comuni italiani,

utilizzando un indice riferito al numero di dipendenti al 2019, il titolo di studio, categoria e età, e la variazione rispetto al 2008 è emerso che i comuni del Sud e delle Isole hanno tutti un indice di criticità elevato, quelli del Centro hanno valori più equilibrati, quelli del Nord, e in particolare del Nord-est, presentano situazioni decisamente migliori (Viesti 2023a). Tuttavia, considerando la fase di progettazione e selezione ormai volta al termine, va sottolineato il notevole livello di partecipazione dei comuni nelle procedure di selezione per l'ottenimento dei finanziamenti nel contesto del PNRR. Questo elemento, non di scarso valore, denota una grande consapevolezza da parte delle amministrazioni locali rispetto al valore delle opportunità offerte dal Piano. Le amministrazioni comunali, infatti, hanno compreso l'importanza straordinaria delle opportunità presentate per la crescita del sistema economico locale, e nonostante le criticità strutturali analizzate e le complesse procedure di assegnazione, sono riusciti a fornire un'ampia risposta, come dimostrato dall'ampia gamma di progetti che hanno superato positivamente le fasi di valutazione e selezione. Ora i comuni sono chiamati a far fronte alle nuove sfide poste dalla necessità di una rapida realizzazione delle opere finanziate. Una di queste è il miglioramento dei servizi: i comuni dovranno fare in modo che le risorse assegnate siano utilizzate in modo efficiente per soddisfare le esigenze della comunità, attivando l'attivazione concreta di servizi nuovi e/o migliorati. Tale risultato è molto difficile da prevedere. Dipenderà dalle disponibilità di bilancio, legate alla dimensione complessiva dei trasferimenti a favore dei comuni, del tutto ignota al momento, e dipendente sia dalle nuove regole del Patto di stabilità europeo sia dalle complessive politiche di bilancio nazionali. Inoltre, un'altra sfida cruciale è l'integrazione con le risorse dei fondi strutturali, in particolare con il Pon Metro+, che rappresenta un'opportunità per massimizzare l'impatto del PNRR e attivare sinergie tra i diversi programmi di finanziamento. In questo modo, l'integrazione con le risorse finanziarie strutturali consentirebbe ai comuni di ampliare la portata dei loro interventi, creare sinergie tra le diverse azioni e strategie previste, favorendo una maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse e una migliore coordinazione tra gli attori coinvolti. ■

Riferimenti

- Anci-Associazione nazionale comuni italiani (2022), *Gli investimenti per comuni e città nel PNRR* [https://www.anci.it/wp-content/uploads/Dossier-ANCI-attuazione-PNRR-23-dicembre-2022-1.pdf].
- Baltrunaite A., Orlando T., Rovigatti G. (2021), "The Implementation of Public Works in Italy, Institutional Features and Regional Characteristics", *Questioni di Economia e Finanza*, no. 659, Banca d'Italia.
- Chiapperini C., Montenegro E., Viesti G. (2022), "Ventuno fortunati borghi", in F. Barbera, D. Cersosimo, A. De Rossi (a cura di), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma.
- Chiapperini C., Viesti G. (2023), "Il riparto delle risorse del PNRR fra circoscrizioni, regioni e componenti del PNRR: prime evidenze", *Economia e Politica*, 27 febbraio.
- Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2022), *Audizione di Alberto Zanardi, presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard*, 11 maggio.
- Evangelista A., Porcelli F., Zanardi A. (2020), "Criticità finanziarie e insufficienza di risorse nei comuni italiani", in M. Degni (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni italiani 2020*, Lit Edizioni, Roma.
- Forum Disuguaglianze Diversità, Forum Pa, Movimenta (2021), *Il fattore umano. Un vademecum per assumere presto e bene nelle Amministrazioni Pubbliche*, a cura di C. Mochi Sismondi [https://www.forumdisuguaglianze-diversita.org/wp-content/uploads/2021/04/Vademecum_fattore-umano.x96206.pdf].
- Marinuzzi G., Tortorella W. (2022), *Il PNRR per i Comuni italiani, tra opportunità e sfide*, *Comuni d'Italia*, no. 9.
- Upb-Ufficio parlamentare di bilancio (2021), *Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, 20 ottobre.
- Viesti G. (2021a), "Perché un'ampia e aperta discussione sul PNRR è necessaria per il suo successo", *Menabò di Etica ed Economia*, 14 luglio.
- Viesti G. (2021b), "Il PNRR e il Mezzogiorno. 80 miliardi, un totale in cerca di addendi", *Quaderni di Rassegna sindacale*, no. 2.
- Viesti G. (2021c), *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Laterza, Roma-Bari.
- Viesti G. (2023a), *In quali Comuni italiani la realizzazione del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà?*, Rapporto per la Fondazione Con il Sud, gennaio.
- Viesti G. (2023b), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli Editore, Roma.
- Viesti G., Chiapperini C., Montenegro E. (2022), "Gli interventi del PNRR nelle città italiane", in G. Corò, M. De Castris, D. Scalera (a cura di), *PNRR Italia. Il difficile equilibrio tra i territori*, Donzelli, Roma.

Le istituzioni del sud a confronto tra questioni e opportunità di ripresa

Giovanna Mangialardi

Introduzione

In quali comuni italiani la realizzazione delle opere del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà? A partire da questa domanda, il prof. Gianfranco Viesti, prima nel rapporto predisposto per Fondazione con il Sud (2023a) e poi durante il seminario "I comuni e il PNRR", organizzato dal Dipartimento ArCoD del Politecnico di Bari e dal Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università degli Studi di Bari il 5 aprile 2023, si è interrogato sulla capacità amministrativa dei comuni di erogare servizi e di realizzare investimenti di qualità in un arco di tempo ridotto a vantaggio della propria comunità, avvalendosi del grande piano di investimenti qual è il PNRR (Viesti, Chiapperini e Montenegro 2022). Nell'ambito del citato seminario (Fig. 1), in particolare, le riflessioni di Viesti hanno abilitato un confronto costruttivo con il parere autorevole del Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (Anci), Antonio Decaro, e con quattro comuni del sud Italia, Acquaviva delle Fonti, Andria, Brindisi e Massafra, su temi, criticità e stato dell'arte nella captazione delle risorse, gestione delle stesse e attuazione delle opere entro il 2026 a valere sui fondi PNRR, nella consapevolezza che le risorse sono in parte contributi a fondo perduto, in parte prestiti che gli Stati membri dovranno restituire. Il Piano "si presenta come una somma di progetti" (Viesti 2023b: 13) che non incontra né i dati dei territori nella dimensione conoscitiva, vocazionale e della dotazione organica del personale tecnico-amministrativo, né le politiche locali e di governo del territorio; le regioni hanno avuto un ruolo marginale nella sua redazione mentre il Governo ha centralizzato i poteri di attuazione. D'altro canto, i comuni hanno un ruolo rilevante, in diretto collegamento con i ministeri, dovendo captare in prevalenza risorse per mezzo di bandi competitivi emanati dalle amministrazioni centrali. Come è noto, i comuni del Mezzogiorno presentano strutturali difficoltà, dovute ad una

forte contrazione del personale negli ultimi dieci anni, producendo sostanziali rallentamenti nella realizzazione di opere pubbliche. In questo contesto, il confronto stimolato dalle ricerche di Viesti focalizza l'attenzione proprio sui comuni perché a loro sono destinate una quota rilevante delle risorse del Piano, tra i 40 e i 50 milioni di euro, di cui i due quinti sono affidati alle amministrazioni del sud Italia (Viesti 2023a).

Le istituzioni. Visioni ed esperienze a confronto

In un quadro di forti incertezze e di diretti attacchi della stampa ai comuni, tacciati di non essere capaci di spendere le risorse del piano, causando rallentamenti all'intero sistema nazionale (sebbene in assenza di dati specifici), il punto di vista del Presidente Anci, Antonio Decaro, nonché sindaco del Comune e della Città metropolitana di Bari in carica dal 2014, assume un ruolo centrale, in rappresentanza di tutti i comuni italiani. Inoltre, come detto, il dibattito ha coinvolto due comuni capoluogo di provincia, e nello specifico il Comune di Andria, circa 97.000 abitanti, per voce della Sindaca Giovanna Bruno, in carica dal 2020, e il Comune di Brindisi, circa 83.000 abitanti, rappresentato dal Sindaco Riccardo Rossi e dall'Assessore all'urbanistica prof. Dino Borri (in carica dal 2018 fino al 2023). Entrambi i comuni, nella ricerca di Viesti, rientrano tra quelli con maggiori criticità "nelle forniture di servizi ai propri cittadini e nella realizzazione delle infrastrutture perché presentano forti carenze in quantità e/o qualità del personale disponibile, ovvero perché si è contratto in misura assai significativa"¹ (Viesti 2023a: 27). Infine, sono intervenuti due Comuni più piccoli, Massafra, rappresentato dal Sindaco Fabrizio Quarto, con circa 32.000 abitanti, situato a circa 20 km da Taranto, e Acquaviva delle Fonti, il cui sindaco Davide Carlucci ha amministrato dal 2013 al 2023 un Comune di circa 20.000 abitanti, situato a 30 km da Bari (Fig. 2).

A partire dall'esposizione della ricerca di Viesti, alle istituzioni si è chiesto di raccontare le esperienze, le questioni procedurali e le maggiori difficoltà di accesso e gestione delle risorse PNRR, con riferimento esplicito alla dotazione qualitativa e quantitativa del personale e al rapporto con la pianificazione urbanistica, con particolare attenzione agli impatti che si avranno su città e comunità nel breve, medio e lungo periodo. Si riportano di seguito alcune tracce sintetiche degli interventi, non esaustive ma rappresentative dei diversi punti di vista.

Il Presidente Anci ha riposizionato l'attenzione sul ruolo e l'esperienza che i comuni storicamente hanno nell'offrire servizi ai propri cittadini (azioni per ridurre i *gap* generazionali, di genere e territoriali, realizzazione di asili nido, di piste ciclabili per la mobilità alternativa, ecc. sono di competenza dei comuni), ridimensionando la tesi secondo la quale il fallimento dei comuni rappresenterebbe il crollo dell'intero PNRR, essendo ad essi assegnato solo il 19% delle risorse dell'intero piano. I comuni sono, d'altronde, tra gli investitori pubblici più importanti del paese, registrando, infatti, un incremento di spesa pubblica nonostante la pandemia (SISTAN 2023). Ciò vale anche per comuni del sud,² che in qualità di aree più svantaggiate detengono maggiori risorse europee a favore della crescita e della convergenza. Tutto ciò in una condizione di difficoltà oggettiva legata al blocco del *turn over*, al contenimento della spesa di personale e all'inevitabile invecchiamento dei dipendenti, scenario che inficia l'efficienza delle strutture tecno-amministrative nell'affrontare la logica e i tempi richiesti dal Piano.

A parere del Presidente Anci, tali debolezze possono essere affrontate da semplificazioni procedurali nelle fasi di progettazione, autorizzazione, appalto e lavori. Nello specifico, le norme di semplificazione vigenti per l'attuazione degli interventi di edilizia scolastica promosse da Anci rappresentano un esempio di snellimento, perché offrono un quadro completo delle disposizioni innovative per comuni e città metropolitane al fine di accelerare i processi e renderli più efficienti; ad esempio, Anci ha chiesto al Ministero, e ha ottenuto, che la complessa e onerosa certificazione di vulnerabilità sismica venisse fatta in una fase successiva al bando, a valere sui fondi PNRR. Altra questione sollevata dal Presidente è stata la bassa attrattività dei bandi di reclutamento per le pubbliche amministrazioni previsti dal PNRR: il concorso per l'assunzione

di 2.800 esperti tecnici per le regioni del sud, bandito nel 2021, ad esempio, ha suscitato poco interesse a causa della modesta retribuzione e del contratto a tempo determinato. L'assenza di personale rappresenta una questione sollevata da tutti i comuni anzitempo. Tema fortemente avvalorato dal Comune di Brindisi, che ha evidenziato una penuria di personale tecnico e soprattutto amministrativo, quest'ultimo cruciale, visti i molteplici bandi, gare, contratti e procedimenti complessi di rendicontazione previsti dal PNRR. D'altronde, Brindisi, come molti altri comuni, è un'amministrazione fragile, non avendo capacità fiscale di assunzione, vittima del piano di riequilibrio finanziario. Anche il Comune di Andria, dopo le difficoltà del Covid, un'eredità di circa 80 milioni di debiti e personale ridotto di più del 50%, ha dovuto raccogliere la sfida PNRR in condizioni di predissesto. D'altro canto, i rappresentanti delle istituzioni brindisina e andriese, confermando le difficoltà strutturali, respingono l'idea che i comuni rappresentino l'anello debole della catena del PNRR. Le risorse gestite dai comuni, infatti, non si esauriscono nei fondi PNRR: il Comune di Brindisi, ad esempio, gestisce contemporaneamente fondi europei, nazionali e regionali, oltre che esprimersi su progetti di altri soggetti attuatori (si pensi ad Rfi, Asl, Autorità portuale, ecc.), cercando non senza difficoltà di ottimizzare le possibilità e le risorse a disposizione (i progetti sono stati fatti perlopiù dagli uffici tecnici del Comune). La modalità di assegnazione delle risorse tramite la forma del bando rappresenta per tutti i comuni interrogati una grande criticità, dovendo cercare con le poche figure a disposizione di rispondere a quanti più bandi possibile. I Comuni come Andria e Acquaviva delle Fonti, ad esempio, hanno espresso chiaramente le difficoltà incontrate in fase di progettazione, non avendo un parco progetti a disposizione.

I Comuni di Andria e di Massafra, per superare alle difficoltà strutturali e per poter partecipare a quanti più progetti possibile a valere su risorse PNRR, hanno siglato protocolli con il Politecnico, con l'Università, con Confindustria, Ance, e con una serie di altri soggetti, tentando collaborazioni e accogliendo stagisti.

Altra contraddizione sollevata dal Comune di Andria, rilevante rispetto agli impatti nel lungo periodo, è l'assenza di risorse per la gestione dei servizi progettati (è il caso di un asilo nido i cui lavori sono ultimati ma

che per assenza di fondi per la gestione è ancora chiuso), oltre che la rigidità delle misure previste dal PNRR, evidenziando come progetti e obiettivi non sempre siano funzionali alle esigenze dei comuni. Punto di vista fortemente sostenuto anche dal Comune di Acquaviva delle Fonti.

Ultimo punto, ma non per importanza, quello sollevato dai Comuni di Brindisi e Massafra: far atterrare i progetti PNRR in una visione di piano è fondamentale per la buona riuscita degli stessi. Il sindaco di Brindisi ha suggerito la modalità di negoziazione con il governo delle priorità sulla base di un piano strategico integrato almeno per i comuni capoluogo, come fatto per la città metropolitana. Massafra, forte della recente approvazione definitiva del nuovo Piano urbanistico generale, identifica nel piano di governo del territorio lo strumento idoneo per far atterrare i progetti PNRR in una visione di medio-lungo periodo.

Tra fragilità e opportunità possibili

Il confronto tra accademia e istituzioni, consentito anche grazie al seminario di cui sopra, ha messo in luce questioni note e opportunità possibili. L'occasione ha permesso di comprendere le fragilità (condivise) degli enti locali anche al fine di armonizzarle. La priorità sembra restare un piano straordinario di assunzioni nella pubblica amministrazione, visto che quest'ultima non è stata riformata dal PNRR, e non sono stati previsti sostegni per la formazione degli uffici tecnici e amministrativi.

Comune è il bisogno di ribadire questioni già anticipate, tra cui la necessità di assecondare le richieste di chi conosce i territori e può realmente capire quali misure del Piano siano più strategiche di altre.

È necessario conciliare l'efficienza con l'efficacia per ottenere risultati, prevedendo supporti continui alle amministrazioni che "stanno sopravvivendo alla mancanza di assistenza dello Stato" o alla sua eccezionalità.³ La formula del bando predilige la cantierabilità alla qualità del progetto per rispettare i tempi stabiliti dal Piano (Viesti 2023b), mettendo così in difficoltà le amministrazioni più fragili e meno 'pronte', che probabilmente più delle altre hanno bisogno di risorse. Il PNRR può essere considerato un acceleratore di processi in atto, ma la priorità resta quella di costruire visioni condivise per 'governare' le trasformazioni del proprio territorio, promuovere forme di integrazione con altri finanziamenti. D'altronde, è nelle città che si concentrano le principali innovazioni, le maggiori opportunità, ma anche le più gravi difficoltà; sono veri e propri sistemi complessi, che dovranno contribuire al raggiungimento degli obiettivi di neutralità climatica, inclusione sociale, economia circolare e tutela della biodiversità richiesti dalla Commissione europea, anche grazie alle risorse del Piano. In questo contesto, la pianificazione urbana e la visione strategica possono rappresentare una grande opportunità per agevolare azioni organiche, integrate e accelerare la transizione verso sistemi urbani equi e sostenibili (Chiapperino e



Fig. 1. Locandina del seminario "I comuni e il PNRR" e alcuni scatti fotografici dell'evento (elaborazione dell'autrice).

Mangialardi 2022). Però, “alle città toccherà il compito, non semplice” (Viesti 2023b: 77) di integrare ex post gli interventi, di mettere in atto politiche di gestione innovativa e di partecipazione con le comunità per capitalizzare la grande opportunità fornita dal PNRR. ■

Note

1 Nel rapporto predisposto dal Prof. Gianfranco Viesti (2023a) per la Fondazione con il Sud, sono analizzati i dati del personale (qualità, quantità e variazione) della Ragioneria Generale dello Stato riferiti agli anni 2008 e 2019 relativi ai comuni italiani con una popolazione superiore ai 60.000 abitanti. Viesti, per mezzo di un indice sintetico, prova a misurare le criticità delle diverse amministrazioni comunali, e fra i comuni pugliesi con maggiori difficoltà (primo quartile) identifica Andria, Taranto, Barletta, Brindisi; nel secondo quartile con valori che si avvicinano alle medie si trovano Bari e Altamura; mentre negli ultimi due quartili che comprendono una situazione via via relativamente migliore c'è solo Lecce (terzo quartile).

2 La Puglia anche nel settennio 2021-2027 rientra nelle “regioni meno sviluppate”.

3 Intervento del prof. Dino Borri durante il seminario “I comuni e il PNRR” del 5 aprile 2023.

Riferimenti

Chiapperino L., Mangialardi G. (2022), “Il PNRR nella prospettiva di territorializzazione e integrazione multilivello delle strategie”, *Urbanistica Informazioni*, no. 306 si.

SISTAN - Sistema Statistico Nazionale (2023), *Interventi in campo sociale*, Pubblicazione realizzata con il supporto di EUIItalia srl.

Viesti G. (2023a), *In quali Comuni italiani la realizzazione delle opere del PNRR incontrerà le maggiori difficoltà?*, Rapporto Fondazione con il sud, Roma [https://www.fondazioneconilsud.it/wp-content/uploads/2023/01/In-quali-comuni-italiani-il-PNRR-incontrerà-le-maggiori-difficoltà.pdf].

Viesti G. (2023b), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli Editore, Roma.

Viesti G., Chiapperini, C., Montenegro E. (2022), *Le città italiane e il PNRR*, Working Papers - Urban@it, no. 13, Bologna.



Fig. 2. I comuni pugliesi di Andria, Acquaviva delle Fonti, Bari, Brindisi e Massafra, i cui sindaci hanno partecipato al seminario “I comuni e il PNRR” (elaborazione dell'autrice).

Il PNRR nelle analisi di urban@it

Nicola Martinelli

Può essere di un certo interesse guardare a quanto sta facendo il Centro studi per le politiche urbane – urban@it – su tema del PNRR in riferimento alle politiche che saranno implementate per ‘mettere a terra’ gli interventi previsti. In tal modo, infatti, si può contribuire alle note di questa rubrica di *Urbanistica Informazioni*, che restituiscono in parte le molte riflessioni emerse nella giornata di studio “I comuni e il PNRR” tenutasi presso l’ArCoD del Politecnico di Bari il 5 aprile 2023 con la presenza di alcuni degli autori del contributo di questa sezione tematica in dialogo con alcuni sindaci pugliesi, tra i quali quello del capoluogo regionale presente anche nella sua veste di Presidente dell’Anci.

Le presenti note si pongono, infatti, in una fase particolare dell’attività di urban@it che, mentre è impegnato a presentare in tutta Italia il suo ottavo rapporto sulle città, dal titolo “Mobilità e Città: verso una post-car city”, (2023) ha in fase di chiusura il lavoro avviato dal 2022 per la redazione del prossimo rapporto, il nono, dal titolo “Le città e i territori del PNRR. Attori, processi, politiche”, specificamente dedicato ad un primo bilancio delle attività del PNRR e in che modo questo si intreccia alle agende urbane locali. Già nel II capitolo della parte prima dell’ottavo rapporto, che ci parla di transizione verso una mobilità urbana sostenibile e un cambio di paradigma, che richiede azioni di progettazione e riorganizzazione della mobilità urbana in un’ottica di riequilibrio modale, si faceva riferimento al PNRR e in particolare alla Missione 3, che prevede quasi 25 miliardi di euro di investimenti sulla rete ferroviaria non dedicati solo all’alta velocità, ma anche al trasporto regionale e ai nodi metropolitani, anche con forti investimenti per i territori del Sud. Ma il nuovo rapporto, curato da Carolina Pacchi e Valeria Fedeli del Politecnico di Milano, Valentina Orioli dell’Università di Bologna e Fabiano Compagnucci del GSSI dell’Aquila, si presenta come un’occasione unica di osservazione del PNRR, partendo dalla fase del *policy design*,

attraverso la sua progressiva implementazione, fino ad una sua prima valutazione. Come ha più volte sottolineato urban@it, il PNRR non propone una vera e propria agenda urbana nazionale, come ci ricorda anche Viesti (2023: 72) “appare più una somma di investimenti separati che un coerente disegno. E tuttavia, gli importi sono finalmente rilevanti, e le diverse linee di intervento offrono possibilità di integrazione tra di loro. Si può stimare che i principali interventi del PNRR nei soli capoluoghi di provincia italiani stiano determinando investimenti per 17 miliardi” quindi una occasione irripetibile di infrastrutturazione per le nostre città e al contempo una grande sfida per le loro capacità di *governance* e la loro capacizzazione di fronte a questa grande mole di interventi da dover governare.

Ancor più che precedenti rapporti di urban@it, il nono si presenta come un’opera corale e multidisciplinare, con il tradizionale obiettivo di pubblicazione per i tipi del Il Mulino entro il gennaio 2024. Non sarà quindi possibile per il rispetto del *timing* del prodotto editoriale, poter avere una visione esaustiva dei processi in atto, che peraltro appaiono caratterizzati da una certa fluidità della condizione generale del Piano che sollecita, com’è noto, non poche critiche sulle incertezze legate alla sua attuazione. Ma quello che appare un limite dell’indagine del nuovo rapporto, può in effetti tradursi in una sua potenzialità. Infatti, urban@it, tenendo fede, ancora una volta, alla sua mission, sta interagendo con gli attori di questo processo, coinvolgendoli in un lavoro collettivo di interlocuzione e riflessione proprio nella sua fase di *governance*. A tal proposito, si pensi alla composizione del panel del seminario del Politecnico di Bari, al quale è riferita questa sezione tematica, che ha tenuto fede all’invito dei curatori del rapporto alle diverse sedi che compongono il Centro studi, di coinvolgere direttamente i *policy makers* locali e gli attori coinvolti nel processo, in questo caso specifico i sindaci di realtà urbane pugliesi di rango diverso, chiamati a

interagire con i ricercatori locali. Ma basterebbe far riferimento alla stessa co-curatrice del nono rapporto Valentina Orioli, in questo momento una delle protagoniste del PNRR in quanto assessore comunale a Bologna con un'ampia delega, che va dalla mobilità al verde pubblico e al sistema dei portici, patrimonio Unesco, quindi una testimone privilegiata, che rifletterà direttamente 'dal fronte' della gestione dei diversi interventi. Volendo sintetizzare quanto scritto dai curatori nel corso di un comitato scientifico allargato dell'inverno 2022, il nono rapporto propone in primo luogo una riflessione sulle relazioni tra PNRR e dimensione urbana, per cercare di comprendere meglio se le città siano il fuoco del PNRR o solo lo sfondo su cui questo si proietta, e alla luce di questo, quali visioni di città e territori siano sottese al grande programma di interventi, che per loro intensità e dimensione potranno avere un impatto rilevante sui diversi contesti urbani italiani. A tal riguardo, è centrale per il lavoro editoriale la fase che si sta completando in queste settimane, che rientra nella sezione 2 "L'attuazione: contributi su casi" dedicata alla discussione critica dell'avanzamento degli interventi finanziati dal PNRR in relazione al contesto di pianificazione e di *governance* di ciascuna città; una parte del rapporto, quindi nella quale comprendere a quali città-territori il PNRR dedichi attenzione, e in quale misura si preoccupi della transizione in atto, dal punto di vista della città e dei territori. In tal senso il lavoro editoriale prevede di raccogliere le narrazioni di cinque casi di città metropolitane e tre casi di città medie ordinati con l'obiettivo di un sostanziale equilibrio geografico. Nella terza sezione vi sarà, invece, una griglia di temi trasversali attraverso i quali sia possibile, andando al di là dei diversi contesti territoriali nazionali, restituire un quadro

generale esaustivo su quanto il PNRR possa riuscire a proporre un nuovo modello di sviluppo al Paese. I temi prescelti sono la *capacity building* (forme di conoscenza, saperi esperti mobilitati), l'integrazione (fra politiche e con politiche e piani già esistenti), l'innovazione (di *policy*, sociale, rispetto a percorsi di *policy* precedenti), la *governance* (processi di definizione multi-livello, meccanismi di selezione dei progetti, ruolo di attori socio-economici), la *preparedness*. Questa parte peraltro potrà individuare in che misura il PNRR si preoccupi delle transizioni (ecologica, digitale, sociale...) in atto e, a partire dalla *governance* e dalle regole di assegnazione dei fondi e selezioni dei progetti, se al termine si sarà riusciti a colmare almeno in parte i divari territoriali tra nord-sud e tra aree interne e zone costiere, o questi interventi finiranno per incrementare processi di polarizzazione territoriale in atto. Nel suo ultimo libro Carlo Borgomeo (2022) dice che "l'Europa ha assegnato la quota più consistente del Next Generation EU proprio in ragione della necessità di recuperare i ritardi del nostro Sud", ma è lo stesso autore poi in conclusione del primo capitolo nel paragrafo "il Sud nel PNRR" a rimarcare una serie di problematiche: una di carattere generale sulla quale anche urban@it si è espresso pubblicamente sulla scarsa *territorializzazione* del Piano. Si riconferma, quindi, un problema costante, che peraltro attraverso come un filo rosso le pagine che il libro dedica alle storiche politiche dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno, che si riconfermano in modo preoccupato per il PNRR. Questa assenza di territorializzazione ha portato a procedere per bandi, e l'autore ci ricorda l'episodio di quello dedicato agli asili nido, che ha finito per mostrare il *gap* di capacitazione tecnica dei comuni del Mezzogiorno rispetto

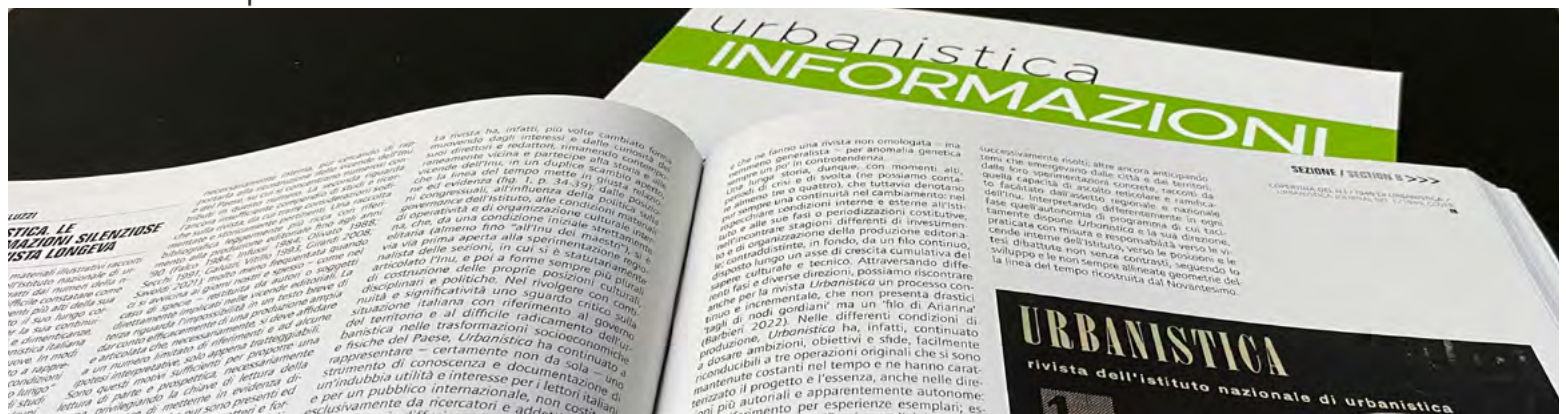
a quelli del Nord, e di conseguenza all'approfondimento del divario di dotazione tra Nord e Sud di questo servizio essenziale per territori e comunità locali. Il fatto che questo lavoro di indagine sul PNRR promosso dal Centro studi non terminerà con la pubblicazione del rapporto nel 2024 è testimoniato dalla nascita di un Osservatorio – Laboratorio PNRR – che si colloca in un orizzonte di stretta collaborazione con l'iniziativa della redazione del nono rapporto, e tale obiettivo ha sollecitato tutti gli autori a pensare le due iniziative come un unico cantiere e a pensare al proprio possibile contributo al rapporto all'interno di un rapporto di reciproca alimentazione con l'Osservatorio. Peraltro, è già attiva una call per i *Working papers* alla quale potranno partecipare esperti, ricercatori, amministratori che condividono gli interessi di lavoro di urban@it, alimentando con i loro lavori una migliore centratura dei temi del lavoro di indagine. In conclusione, urban@it si predispone a intercettare, ancora una volta, con la sua produzione editoriale come già accaduto durante la implementazione della L 56/2014 (cosiddetta Delrio, dal nome del ministro), la rigenerazione delle periferie (2018), le sperimentazioni di agende 2030 locali (2021), i grandi temi in agenda nel nostro paese, integrandoli a riflessioni multidisciplinari sullo stato delle politiche pubbliche e del loro impatto su città e territori. ■

Riferimenti

Borgomeo C. (2022), *Sud il capitale che serve*, Piccola biblioteca per un paese normale, Milano.
 Coppola P., Pucci P., Pirlo G. (a cura di) (2023), *VIII Rapporto sulle Città di Urban@it Mobilità e Città: verso una post-car city*, Il Mulino, Bologna.
 Viesti G. (2023), *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Donzelli Editore, Roma.

urbanpromomo

LETTURE 2023



L'impegno di Luigi Mazza (1937-2023) per un sapere tecnico consapevole

Umberto Janin Rivolin

Luigi Mazza, che era nato ad Alessandria il 6 aprile 1937, è mancato all'affetto dei suoi cari e di molti di noi lo scorso 3 maggio. Il contributo intellettuale e civile che gli va riconosciuto travalica senza dubbio i confini della 'cultura urbanistica', anche se a questo ambito professionale, scientifico e formativo ha dedicato l'opera di un'intera vita. Luigi Mazza – affettuosamente Gigi per amici e colleghi – è stato una figura centrale permanente nel mio percorso accademico e personale; la nostra interazione è stata però particolarmente intensa in tre momenti, dai quali ho appreso ogni volta qualcosa in più del suo impegno per un sapere tecnico consapevole.

Il primo di questi momenti risale alla metà degli anni '80, quando ero studente di Gigi, che accettò di essere il relatore della mia tesi di laurea (allora a ciclo unico). Egli era, in quegli anni, preside della Facoltà di Architettura del Politecnico di Torino ed impegnato, insieme a nomi illustri del panorama disciplinare internazionale, nella fondazione dell'*Association of European Schools of Planning* (AESOP), oggi una delle istituzioni di riferimento per la formazione del nostro sapere a livello globale.¹ Ero irresistibilmente incuriosito e affascinato da quell'autorevole professore che, nei mesi in cui stava fondando la rivista *Planning Theory*,² iniziava il suo corso di Teoria della pianificazione affermando che “una teoria della pianificazione non esiste, la pianificazione è anzitutto una pratica”. Ciò che intendeva – mi ci è voluto un po' per capirlo – è che le teorie acquistano

un senso solo se migliorano le pratiche sociali, il che è particolarmente vero per le materie tecniche. Per la tesi mi propose di applicare a un caso concreto la sua recente idea, tanto elementare quanto impegnativa, di imparare a distinguere e a considerare in modo indipendente le diverse componenti dei piani urbani e territoriali: inventari, riconoscimenti, obiettivi, politiche formali, politiche territoriali e politiche simboliche. L'articolo di riferimento, “Giustificazione ed autonomia degli elementi del piano”, pubblicato su *Urbanistica* (Mazza 1986), rispondeva soprattutto all'esigenza di accrescere la comprensibilità del piano e, pertanto, la responsabilità sociale degli urbanisti; ma anche al tentativo di costringere questi ultimi a riconoscere la strumentalità di assunti retorici e corporativi quali il celeberrimo paradigma geddiano (sapientemente frainteso) 'indagine-analisi-piano'.

Qualche anno dopo il dottorato, a metà degli anni '90, mi è capitato di collaborare con Gigi come assistente di campo quando gli è stato affidato il Piano di riorganizzazione urbana e riconversione produttiva dell'area industriale “Cogne” ad Aosta, la mia città natale. Ricordo i molti sopralluoghi – continue occasioni per nuove intuizioni – e le lunghe riunioni di confronto – talvolta fermo, ma sempre cordiale – con il comitato di monitoraggio che fungeva da collegamento con il committente, il governo regionale valdostano. Oltre alla realizzazione del piano, di quell'esperienza resta agli atti l'articolata narrazione intitolata “Esercizi di piano”

(Mazza 2002a), le cui conclusioni – quasi una seduta di autocoscienza – sono state condivise con la comunità scientifica internazionale attraverso *Planning Theory* (Mazza 2002b). Tali conclusioni (in cui ho avuto il compito, non certo facile ma estremamente istruttivo, di cercare di tradurre il pensiero di Gigi in forma diagrammatica), mostrano che la sua preoccupazione era a quel punto concentrata sulle conoscenze tecniche necessarie per una funzione autonoma e non generica del pianificatore: “Sembra, in conclusione, di dover suggerire che la relativa povertà del nostro linguaggio tecnico e le difficoltà che incontriamo ad arricchirlo, sviluppando la conoscenza delle relazioni tra forme spaziali e relazioni sociali, siano le ragioni per cui [ci improvvisiamo] attori e scienziati politici” (Mazza 2002a: 245-6).

Ho avuto, infine, il privilegio di essere co-autore di Gigi una decina di anni fa quando, insieme a Luca Gaeta (altro suo ex-allievo), abbiamo lavorato alla prima edizione del manuale didattico “Governo del territorio e pianificazione spaziale” (Gaeta *et al.* 2013). Gigi stava allora preparando quella che sarebbe stata la sua ultima opera, “Spazio e cittadinanza”/*Planning and Citizenship* (Mazza 2015, 2016), e il tema delle inevitabili responsabilità del *planner* nel disegno della cittadinanza, più che di semplici luoghi, ha fatalmente e volutamente impregnato anche il nostro progetto formativo. Abbiamo così convenuto di evitare di ricorrere al termine “urbanistica”, se non per contestualizzare le ragioni storiche e culturali del sapere

tecnico nel nostro paese. L'assunto è che le denominazioni nazionali originarie del nostro sapere – lo stesso vale per *town and country planning* nel Regno Unito, *urbanisme* in Francia, ecc. – abbiano finito, negli sconvolgimenti del secolo scorso, per coprire ambiti di conoscenze e discipline talmente vasti da far perdere ogni reale chiarezza su dove finisca il campo tecnico della pianificazione. Gigi ha suggerito di utilizzare, al posto, due termini interconnessi che identificano più efficacemente le funzioni politiche e tecniche dell'ordinamento dello spazio: come recita il titolo del manuale, governo del territorio e pianificazione spaziale. Il governo del territorio è il processo decisionale politico attraverso il quale si compiono le scelte sull'ordinamento dello spazio, cioè la definizione e il controllo degli usi del suolo. La pianificazione spaziale è la principale tecnica a disposizione e a supporto del governo del territorio. La distinzione tra governo del territorio e pianificazione spaziale è dunque indispensabile a separare, nell'insegnamento, due pratiche che hanno caratteristiche diverse e presentano problemi formativi differenti.

Per quanto riguarda la pratica della pianificazione – vale a dire in nostro sapere tecnico – Gigi era fermamente convinto che la zonizzazione, cioè regolare gli usi del suolo segnando i confini sulle mappe, sia l'origine storica del nostro agire e il punto di partenza più solido per la formazione tecnica dei *planner*, indipendentemente dal paese e dalla cultura di appartenenza. La zonizzazione non va però affrontata in modo univoco e stereotipato, poiché si tratta di una tecnica flessibile che deve essere adattata a obiettivi e situazioni specifiche. È invece fondamentale che gli studenti imparino a distinguere – gli esempi non mancano di certo – tra l'uso emancipatorio dei confini e il loro possibile uso per fini segregativi o discriminatori. Gigi riteneva, in breve, che le implicazioni etiche della zonizzazione debbano fare parte integrante della formazione degli studenti, poiché la sola conoscenza tecnica non esime i pianificatori dalla loro responsabilità sociale. Detto questo, ribadiva che, in ogni caso, le politiche (territoriali) non sono né potrebbero essere il 'nucleo' tecnico della pianificazione spaziale. Esse sono utili, semmai, per comprendere che gli obiettivi e gli effetti politici della pianificazione non

sono mai assoluti, ma sempre interconnessi con le caratteristiche e gli obiettivi del sistema di governo del territorio in cui il sapere tecnico viene applicato.

In breve, Luigi Mazza si era persuaso che, poiché la pianificazione spaziale contribuisce al disegno della cittadinanza, i cittadini confusi o diffidenti nei confronti della pianificazione siano anche il risultato – malgrado le buone intenzioni – di pratiche generiche e spesso improvvisate e, soprattutto, di una formazione non sufficientemente mirata o selettiva dei pianificatori. Sull'opportunità e sulla possibilità di cambiare tale consuetudine ha profuso il proprio impegno e la propria passione finché ne ha avuto modo. ■

Note

- 1 Si vedano: <https://aesop-planning.eu> e <https://gpean-planning.org>.
- 2 <https://journals.sagepub.com/home/plt>.

Riferimenti

- Gaeta L., Janin Rivolin U., Mazza L. (2013), *Governo del territorio e pianificazione spaziale*, 1a ed. (3° ed. 2021), Città Studi / De Agostini Scuola, Novara.
- Mazza L. (1986), "Giustificazione ed autonomia degli elementi di piano", *Urbanistica*, no. 82, p. 56-63.
- Mazza L. (a cura di) (2002a), *Esercizi di piano. L'area industriale Cogne ad Aosta*, Franco Angeli, Milano.
- Mazza L. (2002b), "Technical knowledge and planning actions", *Planning Theory*, vol. 1(1), p. 11-26. <https://doi.org/10.1177/147309520200100102>
- Mazza L. (2015), *Spazio e cittadinanza*, Donzelli, Roma.
- Mazza L. (2016), *Planning and Citizenship*, Routledge, London and New York. <https://doi.org/10.4324/9781315674124>

XIII Giornata internazionale di Studio Inu

13th International Inu Study Day

16 12 2022 | BLENDED EVENT

**Oltre il futuro:
emergenze, rischi, sfide,
transizioni, opportunità**
**Beyond the future:
emergencies, risks, challenges,
transitions, and opportunities**

Responsabili scientifici/General Chairs:
Francesco Domenico Moccia,
Marichela Sepe

L'emergenza da Covid-19, seppur con modalità e misure diverse, sta cambiando abitudini e fruizione dei luoghi e delle città a livello globale. In molte città gli spazi pubblici sono diventati completamente vuoti per mesi e nuovi paesaggi urbani hanno sostituito i precedenti, trasformando il privato in pubblico. La loro riapertura è avvenuta dopo mesi di chiusura, consentendo nuovamente interazioni sociali "dal vivo", pur nel rispetto della distanza fisica, confermando l'importanza di questi luoghi. Allo stesso tempo, nei territori contemporanei accade sempre più spesso che diversi tipi di crisi si verificano simultaneamente, rendendo complessa la risoluzione di condizioni urbane difficili poiché i diversi rischi si sovrappongono, coinvolgendo questioni sociali, economiche, ambientali, sanitarie e di vivibilità.

Scopri i contenuti di:

SESSIONI
SESSIONI SPECIALI
TAVOLE ROTONDE
su **Urbanistica Informazioni 306 si**
www.urbanisticainformazioni.it/-306-s-i.html

Ulteriori informazioni

www.gsinu.com/

Programma dettagliato

www.gsinu.com/programma-gsinu-2022

a cura di Carmen Giannino

La città ai tempi della società delle mangrovie

Valentina Piscitelli

Da sempre gli architetti si interrogano su quale possa essere il contributo che attraverso il proprio operato possono portare alla bellezza, alla felicità, all'emancipazione sociale, al cambiamento. Alla dimensione fisica i progettisti di oggi sono chiamati ad includere quella virtuale e relazionale "in una forma tutta nuova e in una condizione storica – quella di un 'eterno presente'" (Ricci 2019) – generata dalla nascita del *World Wide Web*: il 6 agosto 1991, data in cui l'ing. Timothy John Berners-Lee pubblicò il primo sito web. La possibilità di renderlo di facile accesso è del 30 aprile 1993, data in cui il CERN rilasciò pubblicamente il primo codice sorgente offrendo, così, a chiunque la possibilità di creare pagine web in modo efficiente e semplice. Sebbene la tecnologia nella storia sia stata sempre importante, è un dato di fatto che un livello di penetrazione sociale tanto evidente, come avviene oggi, sia un elemento di novità. Sono passati esattamente trent'anni da questa svolta epocale, che ha profondamente cambiato le nostre vite, marcando una distinzione netta tra il XXI secolo e tutti i precedenti (Voce *World Wide Web* in Wikipedia). Sebbene la nascita dell'era digitale si collochi temporalmente tra il 2000 e il 2010, il web ci pone filosoficamente al di fuori del piano storico e dei confini geografici: con quali ricadute per il disegno della città? L'era *Onlife*, teorizzata dal Luciano Floridi – professore ordinario di Filosofia ed etica dell'informazione all'Università di Oxford –, è un tempo dove il reale e il virtuale sono fusi in un nuovo concetto dello stare al mondo: quello della società delle mangrovie, che hanno radici aeree e in acqua. Analogamente la condizione umana

vive una nuova forma: siamo costantemente immersi nel digitale e nell'analogico a causa delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione: "La nostra generazione – afferma Floridi – è probabilmente l'ultima ad aver sperimentato una chiara differenza tra offline e online. Le dicotomie scontate come quelle fra reale e digitale o umano e macchina oggi non sono più sostenibili in maniera nitida dalle nuove generazioni" (D'Alessandro 2019). "Oltre che poco nitido il nostro tempo è, in un certo senso, immobile e caleidoscopico, ed è la narrazione ad assumere un ruolo fondamentale per dare ordine all'imminente" (Ricci 2019). Josep Acebillo contrasta questo presupposto affermando che "la narrativa ha preso il posto della logica, mentre nella Roma antica, la logica, sia essa politica, sociale, infrastrutturale o dell'architettura, è sempre stata la via che ha permesso il rinnovamento del modello di città. Il primo esempio di insediamento globalizzato del mondo è stato l'Impero Romano, una struttura probabilmente meglio organizzata dell'Unione europea di oggi" (Acebillo 2021: 45). Il dualismo logica/narrativa non appartiene ad un dibattito ideologico e neanche filosofico, la nostra dialettica è preda di una forma di barbarie culturale, che è lo slogan pubblicitario: parole come 'circularità' o 'sostenibilità' sono concetti vuoti, se non interpretati. In questo senso il digitale ci conforta, offrendo dati certi, ad esempio attraverso gli *insights* dei social media. E ancora Acebillo: "Non possiamo oggi parlare dei nuovi modelli dell'urbanistica o del futuro delle città senza ammettere che risultano cambiate le tre condizioni base del modello urbano tradizionale: economia,

politica e tecnologia. Come siamo arrivati alla transizione tra il periodo post-industriale e la globalizzazione attuale? Qual è la nostra ideologia? Perché la tecnologia si configura come un pivot tra passato, presente e futuro? I tre approcci scientifici alla città: termodinamico, socioeconomico, territoriale sono utili a comprendere la situazione attuale, ma non saranno gli stessi in futuro. E' un fatto che l'iper-connesione agli schermi, propria del nostro tempo, porta individualismo e isolamento, ma quale può essere oggi un modello di socialità, che tenga conto dell'intelligenza collettiva?" (*ibidem*).

Un esperimento interessante in tal senso è il progetto IAQOS - Intelligenza Artificiale di Quartiere in Open Source ideato dagli ingegneri/artisti/comunicatori Salvatore Iaconesi e Oriana Persico e sperimentato a partire dal 2019 nella periferia romana con il più alto numero di etnie diverse per costruire percorsi condivisi di riqualificazione urbana e sociale. IAQOS unisce un'infrastruttura *open source* con un percorso di progettazione partecipata in cui sono i cittadini a capire come funziona una intelligenza artificiale e scegliere come usarla, quali dati condividere, a che condizioni, per quali scopi. Condivisa può essere la conoscenza generata dai dati, che nel caso di IAQOS viene restituita alle persone e visualizzata in forma artistica, attraverso installazioni interattive e info-estetiche (Condemi 2019). Anche nell'era *Onlife* teorizzata da Floridi l'architetto può svolgere la funzione di mediatore sociale con una regia più complessa, in quanto proiettata 'nell'eterno presente' imposta dall'iperconnesione. Nel Dna del lavoro di un progettista c'è la creazione di ponti,

attività anche simbolicamente rigenerativa di un istinto sano: l'attenzione e l'educazione per l'altro. La narrazione in cui siamo invitati a riflettere non può che nascere dalla valorizzazione delle reti e dalla costruzione di dialoghi e contrappunti. Un nuovo Rinascimento è in vista. Una ricerca Cresme/Ace su fonti Onu del 2017 si chiede se le *smart, sustainable cities* saranno anche accessibili ad una umanità in aumento e quali saranno i nuovi paradigmi. In un contesto che vede la crescita delle città del 66% nel 2050 è di fondamentale importanza interrogarsi sulle scelte da fare per i prossimi 20/25 anni, arco temporale nel quale si compirà un grande cambio di paradigma almeno su tre *megatrend*: l'elettrificazione, l'urbanizzazione indotta dalle nuove modalità di relazione e dalle nuove infrastrutture. Il mondo tecno-sociale creato dall'uomo potrà diventare un nuovo concetto morale per risolvere problemi ecologici ormai diventati problemi sociali e politici. Il filosofo olandese Koert van Mensvoort propone nuovi paradigmi ideando la *Next Nature*. "Si tratta di una nuova relazione simbiotica tra l'uomo e ciò che crea. Che esce, a suo dire, dalla sfera di ciò che noi usiamo per combattere le forze della natura e diventa parte della natura stessa". La sua tesi si basa sul concetto che la tecnologia sia ormai un elemento organico delle nostre vite. Bisogna superare il pregiudizio secondo cui la tecnologia è contrapposta alla natura. L'urbanizzazione indotta dalle nuove modalità di relazione e dalle nuove infrastrutture impone di pensare, progettare città sostenibili e accessibili che non prescindano da una sistematica omogeneizzazione delle informazioni attraverso le nuove modalità di relazione. Con il *Cognitive Computing* la chiave digitale della città diventeranno gli smartphone e le interazioni tra amministratori, enti, associazioni, cittadini, professionisti saranno sicuramente agevolate attraverso l'analisi dei *big data*. Attualmente per le nostre città sono allo studio diverse applicazioni orientate prevalentemente alla gestione del traffico e della sicurezza. La combinazione di queste tecnologie apre grandi possibilità per le nostre *smart cities* che devono progettare una nuova organizzazione dei servizi basata anche sulla valorizzazione dei dati che verranno raccolti in quantità sempre crescente dalle nostre città. Le applicazioni diventeranno la nuova norma per la segnalazione e il monitoraggio dei disservizi. E i politici, dall'altra parte, saranno in grado di identificare i trend delle preoccupazioni e le questioni più urgenti per i cittadini,

e di conseguenza potranno intervenire immediatamente. La cultura delle società occidentali si è via via trasformata, nell'ultimo mezzo secolo, da materiale a immateriale. Oggi viviamo e lavoriamo letteralmente circondati da informazioni: parole scritte e pronunciate, media di ogni tipo, database più o meno sterminati, e infine internet, che sembra racchiudere in sé il concetto di informazione infinita e sempre reperibile. Nel saggio "La rivoluzione dell'informazione" Floridi sostiene (Floridi 2012) che non si è trattato solo di un cambio di paradigma ma di una quarta rivoluzione, analoga a quelle alimentate dal pensiero di Copernico, Darwin e Freud. Nel grande spazio della Infosfera, la cultura non è più lineare, niente è catalogato secondo un ordine, come i capitoli di un libro. In questa liberalizzazione ogni individuo compone le sue pagine in modo diverso, posiziona le icone del proprio smartphone in modo completamente autonomo, e incomprensibile ad altri. Quindi la molteplicità di letture e la diversità di percorsi nell'acquisizione dei dati e delle informazioni, provocano la mancanza di dialogo, facilitando il fenomeno di chiudersi in ambiti circoscritti come delle 'bolle', favorite dal meccanismo delle camere dell'eco. "L'architettura delle 'bolle' non è gestita da noi, ma è nelle mani di processi di automazione, di meccanismi sovraumani – che vanno al di là dell'individuo. Un tema su cui riflettere e velocemente. È un po' come per l'architettura della città storica, prodotto di scelte basate sulla logica, non possiamo lasciare che sia l'artificiale a decidere, pertanto dovremmo controllare questi processi in modo più consapevole" (Chiusi 2017). All'interno dell'Infosfera, le piattaforme giocano un ruolo strategico di crescente importanza per la raccolta, l'elaborazione, la registrazione e la distribuzione delle informazioni. "Ma a tutto questo va aggiunto il tema dei diritti umani e delle interdipendenze. Questi temi sono strettamente legati all'espressione, trasparenza, privacy, innovazione, pubblico dominio, copyright e investono lo sviluppo della vita umana e quindi non possono essere fatti valere con normative che li considerino come elementi isolati. Per affrontare questi argomenti occorre dunque superare un sistema normativo che si concentra sui singoli diritti, va allargato il campo, da un lato, a una dimensione "costituzionale" che regolamenti i regolamentatori, e dall'altro considerare il codice con il quale vengono fatte le piattaforme che lungi dall'essere semplicemente una tecnologia funzionale è un vero

e proprio sistema normativo che influisce profondamente sul comportamento e i diritti degli utenti".¹ Gli architetti, nell'ambito di questa importante rivoluzione possono supportare cittadini e amministratori a sviluppare nuove sensibilità e progettare città amiche dell'uomo. I fondi europei per la *smart city* hanno iniziato a modificare paesi e città italiane in modo disorganico. Soprattutto oggi il tema attraversa in maniera trasversale gran parte del PNRR e delle sue Missioni. Proprio perché gli ambiti applicativi sono molteplici, dall'efficienza energetica alla mobilità, dalla sicurezza alla riqualificazione degli spazi urbani, fino alla digitalizzazione degli enti locali: questi rappresentano una grande opportunità per lo sviluppo di progetti nel nostro Paese e per realizzare una città del futuro. La città intelligente è invece una città che prevede la messa in rete di tutti i sistemi, per creare economie su larga scala e nuove occasioni di lavoro basate sui sistemi digitali, le applicazioni di *Cognitive Computing*, l'utilizzo diffuso delle piattaforme *wiki* per condividere il *know how* e realizzare un più ampio livello di qualità della vita diffusa, che in molte città d'Europa è già realtà. ■

Note

1 Citazione estratta da "Città che comunicano", intervento dell'arch. iunior Luisa Mutti, Consigliere Nazionale CNAPPC, al Festival per le città accessibili 2017 "La città capace", Foligno, 22 settembre.

Riferimenti

Acebillo J. (2021), "Lectio magistralis. Convegno "I piccoli Comuni. Vocazioni, visioni e nuove professionalità", Roma 2018", in L. Mutti (a cura di), *Nuove economie per il turismo. Architetti in cammino*, Consiglio Nazionale Architetti Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori, Roma, p. 45-53 [https://www.awn.it/pubblicazioni-main/guide/8625-architetti-in-cammino].

Chiusi F. (2017), "La libertà è fuori dalla bolla: il consumo di informazione non può viaggiare solo sul web", *L'Espresso*, 2 marzo [https://espresso.repubblica.it/visioni/cultura/2017/03/02/news/la-liberta-e-fuori-dalla-bolla-il-consumo-di-informazione-non-puo-viaggiare-solo-sul-web-1.296424/].

Condemi J. (2019), "L'intelligenza artificiale sbarca a Torpignattara in forma partecipata, per spiegarla a tutti", *Il Sole 24 Ore*, 29 marzo [https://www.ilssole24ore.com/art/l-intelligenza-artificiale-sbarca-torpignattara-forma-partecipata-spiegarla-tutti-ABYl8phB].

D'Alessandro J. (2019), "Luciano Floridi: Vi spiego l'era Onlife, dove reale e virtuale si (con) fondono", *La Repubblica online* [https://www.repubblica.it/tecnologia/2019/09/29/news/repubblica_onlife_luciano_floridi-299519264/].

Floridi L. (2012), *La rivoluzione dell'informazione*, Codice edizioni, Torino.

Ricci M. (2019), *Habitat 5.0. L'Architettura del lungo presente*, Biblioteca Universale Skira, Milano.

Abitare i centri storici. Bari, Napoli, Palermo. Grandi città del Meridione a confronto

Letizia Carrera, Bruna Di Palma, Stefano Storchi

L'Italia è un paese di centri storici, eppure il dibattito su questo tema ha avuto un andamento carsico, a volte scomparendo dalla discussione politica e scientifica, altre riemergendo con forza spesso a partire da prospettive anche molto differenti, soprattutto per le implicazioni progettuali. Al di là dei differenti livelli di attenzione che sono stati loro rivolti, parlare di centri storici impone una sorta di premessa relativamente al carattere problematico della stessa categoria di "centro storico". Ben al di là di un problema di tipo semantico, se questo concetto rimane sicuramente una comoda e riconoscibile categorizzazione, nel dibattito ormai assestato per l'Ancsa (Associazione nazionale centri storico-artistici) già con la seconda carta di Gubbio nel 1990, si è andati verso una considerazione sistemica della 'struttura insediativa storica' nel suo contesto territoriale e paesaggistico. Nonostante queste pure condivisibili osservazioni, resta quanto scrive Anna Magrin quando osserva che questa definizione "soppianta definitivamente nel linguaggio disciplinare e comune quella di *ambiente storico*, più corretta concettualmente ma inadatta a definire spazi urbani precisamente definiti e normati" (Magrin 2017). Scrive Giandomenico Amendola che "i centri storici e il 'che fare' che li accompagna sono stati temi centrali della cultura urbanistica italiana a partire dagli anni Sessanta, quando si è cominciato a riflettere sui danni devastanti che nella disattenzione generale - e in quella solo apparente, ma interessata, degli speculatori - erano stati inflitti alle nostre città e in particolare alle loro parti più fragili" (Amendola 2019). Il ritrovato protagonismo che, negli ultimissimi

anni, li ha resi un tema focale del dibattito urbano ha messo in evidenza la necessità che ogni riflessione sui centri storici non possa prescindere da due fondamentali categorie: specificità e processualità. È imprescindibile riconoscere che ciascun centro è l'esito specifico e dinamico della peculiare combinazione dei processi politici e socio-economici che ne hanno caratterizzato la storia, della peculiare combinazione di interessi di cui gruppi differenti si sono fatti portatori e delle scelte compiute nel corso del tempo (Settis 2014). Da questa combinazione discende la complessità di ciascuna delle realtà urbane e quindi l'inadeguatezza di sguardi omologanti e che non sappiano fare i conti con la dimensione del cambiamento. Sono numerosi i fattori che influenzano pesantemente i processi in atto nei centri storici: la gravissima crisi del commercio al dettaglio, l'ingresso di nuovi attori economici spesso internazionali, l'affermarsi di un modello di turismo esperienziale di massa *low cost*, il grande peso dello stock edilizio non occupato, la mancanza di normative ad alto impatto territoriale, l'assenza di adeguati investimenti per la manutenzione e la gestione degli edifici e degli spazi pubblici. È da quella complessità che discende la necessità di approcci multi e interdisciplinari che sappiano consentire visioni multiprospettiche (Storchi e Armanni 2010). Le difficoltà del governo di alcuni dei centri storici sono spesso legate proprio alla non approfondita conoscenza dei fenomeni e dei processi in essere all'interno dei centri storici, con la conseguenza di interventi a volte disallineati con le reali e specifiche esigenze, a volte carenti nella capacità di produrre

impatti strutturali su quegli ambiti territoriali complessi (Ancsa e Cresme 2017).

La chiave processuale nell'analisi dei centri storici è invece spesso assente o sottovalutata sia quando sono letti come una risorsa per la città in quanto aree turisticamente attraenti o appetibili sul piano dell'abitabilità, sia quando considerati elementi di criticità in quanto aree marginali e deprivate. Studiare i processi è considerato superfluo da molti amministratori e progettisti che si devono confrontare con lo stato presente dei centri sia in vista di una loro valorizzazione o in quanto spazi rigenerati e gentrificati, sia per elaborare interventi capaci di contrastarne il profondo declino e lo svuotamento demografico.

Il convegno "Abitare i centri storici. Bari, Napoli, Palermo. Grandi città del Meridione a confronto", che si è svolto a Bari il 5 maggio 2023, si è proposto di riportare l'attenzione sul tema dei centri storici facendo confrontare urbanisti, architetti, progettisti, sociologi, amministratori a partire dalla necessaria selezione di alcuni temi che, pur non esaurendo il complesso processo di cambiamento dei centri, rappresentano alcuni degli elementi chiave del presente e del futuro dei centri storici e del loro essere un valore per l'intero sistema territoriale.

Non si è naturalmente inteso cercare una sorta di specificità meridionale, né mettere a confronto realtà profondamente diverse per dimensione, storia e caratteristiche socio-economiche, quanto invece cominciare a individuare alcuni processi che attraversano le diverse realtà metropolitane del Sud Italia individuandone i tratti più specifici e le linee di sviluppo.

Dalle relazioni dei tre *keynote speakers* – Giandomenico Amendola, Carmine Piscopo, Manfredi Leone – sono emersi alcuni processi che connotano le tre diverse realtà metropolitane sulle quali si è centrata l'attenzione, confermando così che al di là di anche profonde specificità territoriali e al di là del richiamo alla necessità di politiche *place based*, esistono delle ricorrenze che fanno dei centri storici un oggetto complesso e centrale nello scenario urbano. La gentrificazione, la turistificazione, lo svuotamento funzionale, il cambiamento del tessuto commerciale, l'affievolimento delle reti di comunità e l'impoverimento convivono nel complesso spazio urbano dei centri storici alterandone il processo di cambiamento e soprattutto creando fratture anche profonde tra i diversi abitatori di quei luoghi. L'equilibrio è reso sempre più precario dall'incontro, che quando non oggetto di riflessioni e di politiche specifiche, si traduce in uno scontro tra soggetti – tra vecchi e nuovi residenti, tra cittadini e turisti – e tra visioni. Quella di un centro storico reso oggetto di marketing (miope, aggiungerebbe Trigilia), quella che lo legge come patrimonio identitario e che finisce per *congelarne* il cambiamento, quella che lo pone al centro di un processo di rigenerazione che parte da una concezione ampia e complessa di patrimonio. Le analisi dei tre relatori hanno marcato con nettezza la necessità di analisi multivello, quella di un dialogo continuo tra amministrazioni pubbliche ed enti di ricerca in vista di una programmazione sociale e politica mirata, e infine quella del riconoscimento del ruolo che possono avere i cittadini se e quando coinvolti in processi di riflessione e di co-progettazione sui beni comuni. Quest'ultima anche in vista dell'obiettivo di una gestione collettiva condivisa che possa anche rinforzare il sentimento identitario di appartenenza ai luoghi e alla comunità urbana.

A partire dalla consapevolezza della profonda interconnessione tra i temi che riguardano l'abitare i centri storici, se ne è tentata una selezione individuando nel rapporto tra "Patrimonio residenziale e usi turistici" e tra "Spazi urbani e dinamiche commerciali" due priorità a partire dalle quali tracciare alcune linee di riflessione ad esempio su spopolamento, *overtourism*, servizi di prossimità, accessibilità e qualità dello spazio aperto. La stessa scelta dei termini che compongono i due temi di discussione non è casuale: patrimoni e spazi rappresentano la dimensione fisica depositaria di valori materiali e

immateriali della storia locale. Gli usi e le dinamiche si riferiscono invece a ciò che consente alla dimensione fisica delle città storiche di essere vissuta e di assumere senso di esistere, abbandonando la condizione di 'mute pietre'. Le precisazioni relative agli usi e alle dinamiche rivelano il dato, intrecciato, di crisi: negli ultimi decenni turismo e commercio stanno emergendo come fattori di squilibrio rispetto alla vivibilità delle città storiche da parte delle comunità locali. A partire dall'evidenza di tale criticità, nel corso del Convegno si è sviluppato un dibattito tra diversi esponenti del mondo della pianificazione, della progettazione e del governo delle città. Angela Barbanente si chiede, ad esempio, dialogando con Luigi Ranieri, se la terziarizzazione del patrimonio storico non possa essere comunque compatibile con la conservazione della cittadinanza. Franco Mancuso sottolinea l'importanza dell'associazionismo nei contesti a rischio spopolamento e turistificazione. Angelo Patrizio, nel confronto con Carla Palone, propone di ragionare sulla regolamentazione dello 'zoccolo delle città' e riprende una riflessione di Bruno Gabrielli sulle potenzialità dei piani urbanistici di incorporare determinazioni per favorire il commercio diffuso e di vicinato, il mix merceologico, per ridurre gli effetti della grande distribuzione.

Rimettere al centro delle politiche di governo e delle prospettive trasformative delle città storiche una dimensione umana che metta l'accento sulle persone, sulle diverse forme di collettività che abitano gli spazi consolidati dei territori e valutarne in termini integrati e lungimiranti le esigenze anche contrastanti consentirebbe di traguardare un orizzonte possibile per città storiche vive, vissute e vivibili. Un orizzonte che deve tuttavia avere al centro linee e visioni politiche capaci di dare significato a piani e progetti che abbiano il cittadino come proprio fulcro centrale; senza di esso la città perde la propria vitalità, ed è per questo che il tema dell'abitare ritorna oggi con grande forza ed energia.

Abitare i centri storici significa evitarne i rischi di *museificazione* da un lato, e di *gentrificazione* dall'altro. Significa porre presidi nel cuore degli insediamenti urbani per non abbandonarli alle logiche commerciali; per non far prevalere il mercato quale unica energia capace di regolarne tendenze e assetti. Imperniare su questi temi le politiche per la rigenerazione urbana, richiede tuttavia la capacità di operare in direzioni diverse. Occorre, in primo luogo, aver ben chiaro il

senso della complessità urbana e delle interazioni che sogni singola scelta è in grado di produrre: quindi per rafforzare l'abitare occorre consolidare il sistema delle funzioni che ad esso sono di supporto (dal commercio di vicinato, ai servizi di prossimità, all'artigianato d'uso quotidiano).

In secondo luogo è fondamentale saper leggere le peculiarità che le diverse porzioni evidenziano; perché la città vive attraverso le proprie differenze, ma si spegne se gravata da troppa omogeneità.

Infine, dopo i decenni delle parole d'ordine ideologiche e letali – quali quella del decentramento funzionale – occorre oggi puntare a una soluzione che punti all'integrazione: fra le componenti sociali, fra le dinamiche funzionali, ma soprattutto fra le parti diverse della città.

Perché non c'è dubbio che alle proprie debolezze e criticità ogni ambito urbano trova soluzioni al di fuori di se stesso, non richiudendosi in sé come una 'monade'. In tal modo anche i centri storici troveranno la forza e la ragione della propria rigenerazione in uno scambio serrato con i quartieri delle prime periferie urbane. In una continuità che potrà produrre, nel lungo periodo, forme di uno sviluppo coeso della città; al centro del quale stiano gli unici valori irrinunciabili: i propri abitanti. ■

Riferimenti

Amendola G. (2019), *Introduzione*, in S. Storchi (a cura di), *Centri storici e città*, MUP, Parma.

Ancsa, Cresme (2017), *Centri storici e futuro del Paese*, Rapporto [<http://www.cresme.it/doc/rapporti/Centri-storici-e-futuro-del-Paese.pdf>].

Magrin A. (2017), *L'integrità dell'ambiente urbanizzato*, in B. Albrecht, A. Magrin (a cura di), *Il Bel Paese. 1 Progetto x 22.621 Centri Storici*, Rubbettino, Soveria Mannelli (Cz).

Settis S. (2014), *Se Venezia muore*, Einaudi, Torino.

Storchi S. (a cura di) (2019), *Centri storici e città*, MUP, Parma.

Storchi S., Armanni O. (a cura di) (2010), *Centri storici e nuove centralità urbane*, Alinea Editrice, Firenze.



Fig. 1. Bari, città vecchia (© Michele Carneio Fotografo).



Transizione ecologica, governo del territorio e pianificazione spaziale, le nuove sfide per il planner

Andrea Marçel Pidalà

Con il rinnovo del Consiglio nazionale degli urbanisti di ASSURB (Torino, 2022) tra i vari obiettivi del programma dei prossimi anni, ci siamo posti non solo quello di difendere il ruolo tradizionale, ma anche quello di osservare, comprendere e supportare i mutamenti della figura professionale e il ruolo che il *planner* sta maturando in contesti internazionali. Questo obiettivo viene fissato anche grazie al fatto che ASSURB è parte, a sua volta, di due grandi comunità culturali, disciplinari e scientifiche il GPN e l'ECTP presenti con una prospettiva più ampia, aperta e adattativa al contesto globale, quanto mai fondamentale per il ruolo del *planner* nel futuro. Questa riflessione proviene dall'osservazione delle dinamiche internazionali orientate a un'apertura della formazione dell'urbanista che – se velatamente si va affacciando in alcuni contesti culturali del nostro Paese – ancora per molti osservatori continua ad essere un enigma. Tuttavia, non va sottaciuto (come ricorda Piercarlo Palermo, 2022) che oggi si è più coscienti del profilo poliedrico e multiforme del *planner*, che appare come uno dei protagonisti della trasformazione di spazio e società (Campos Venuti 2013).

Nuove sfide. Non possiamo ignorare i recenti mutamenti del quadro globale: Dal globale al locale e viceversa. Pianificare e progettare a *Clessidra*. Il contesto globale-locale/locale-globale muta il raggio di azione che diviene sempre più operativo e prossimo. Il traffico aereo, la possibilità di muoversi e stanziare da una città ad un'altra,

da un Paese ad un altro e da un habitat (con il cambiamento dello stile vita, il consumo alimentare, le attività del lavorare, del produrre e del muoversi, ...) ad un altro, ha avuto ricadute fortissime nel *lifestyle* della nostra società. Tale considerazione porta ad introdurre concetti e paradigmi che accomunano l'azione del pianificatore alle varie scale, tipologie e livelli introducendo almeno tre elementi di attenzione: la transizione ecologica; il governo del territorio; la pianificazione spaziale.

Le città, il territorio, le bioregioni, le comunità. Anche la recente interpretazione dei luoghi si è orientata ad un approccio, con strumenti, atteggiamenti e responsabilità di azione più eterogenei, non superficiali ma comprensivi della complessità dell'articolazione degli spazi, del territorio, del paesaggio, dell'ambiente, delle comunità. Non si può pianificare senza analizzare, comprendere e valutare chiaramente l'interazione tra i vari sistemi viventi e non è certamente più una questione di confini, limiti, perimetrazioni (Marson 2019) entro cui si svolgono seducenti forme di rappresentazione fisico-spaziali. Occorrerà perfezionare la comprensione – anche mediante l'ausilio di tecnologie e l'utilizzo dei *big data* (Pidalà 2023) – dei sistemi complessi, delle strutture urbane e territoriali e delle loro connessioni e interazioni ripensandone ruoli e funzioni alla luce di un "cambio forzato di crescita" come ricorda Alberto Magnaghi (2021).

Le responsabilità condivise e la necessità di un nuovo welfare. Nell'ultimo ventennio si è

fatto avanti un nuovo *modus* per le responsabilità della pianificazione delle città che non spettano più esclusivamente ai soggetti istituzionali (Berdini 2017), molti altri soggetti contribuiscono all'attività di trasformazione urbana e territoriale (Yiftachel *et al.* 2001). Il modello di *governance* (Mazza 2013) è mutato, non può più essere esclusivamente *top-down* e neanche *bottom-up* così come non è più pensabile un percorso di pianificazione burocratico, procedurale di tipo tecnocratico. Occorre un nuovo processo di welfare che coinvolga attivamente tutta la classe politecnica (Ziparo 2021); i cittadini, gli abitanti, le comunità, la società civile, il mondo dell'associazionismo, le imprese, occorre flessibilità e coerenza anche negli apparati istituzionali.

La sostenibilità alle varie scale, tipologie e livelli, come raggiungimento di un punto di equilibrio. Il nuovo patto tra uomo e ambiente. La complessità in cui viviamo richiede uno sguardo sulle relazioni del sistema pianeta (Zanon 2019), che sembrano distanti da noi ma che invece ci coinvolgono (il *climate change*, l'emergenza sanitaria, ecc.). Come sostiene, oramai da molti anni, Peter Newman il tema della transizione ecologica è il nuovo elemento paradigmatico del progresso della nostra specie (2019) e che permea le politiche urbane e territoriali alle varie dimensioni della città e del territorio. Sappiamo che l'Onu (IPCC) promuove la politica della sostenibilità indicando per il 2030 il raggiungimento dei 17 Goals per lo sviluppo sostenibile. A questo si aggiungono

anche le politiche europee, tra cui il *Green Deal* e le città ad emissioni zero. La sfida posta dalla sostenibilità sembra richiedere una convergenza di soggetti istituzionali, scientifici, culturali e soprattutto di politiche urbane e territoriali (Pidalà 2021). Le analisi, i piani, i programmi, i progetti e le valutazioni. Gli strumenti di pianificazione portano con sé una necessità di comprensione della complessità che deve essere analizzata in modo corretto, compresa e valutata con ipotesi visionarie, flessibili e adattative. Il piano rimane ancora lo strumento di azione sullo spazio e la società e come tale diviene azione di governo del territorio. Tuttavia, il problema non è sufficiente che sia affrontato da un apparato tecnico/burocratico. Già da qualche anno si sono avviati studi sulla riforma dei sistemi di pianificazione, sensibili alla rilevanza della pianificazione in termini di ricadute (sociali, ambientali e culturali) sul territorio e mediante visioni, strategie, scenari e figure territoriali. Occorrerà ripartire dall'immaginazione (*visionary studies*) con *Visions* e da ipotesi di scenario (Bonfantini 2020), che dovranno essere declinate in funzione di studi che offrano comprensione e valutazione solide.

È muovendo da queste premesse che nel contesto internazionale (Udy 1991) si vince il mutamento del ruolo del *planner*. Alcune grandi sfide che impegneranno i *planners* del futuro sono anche riconducibili a nuovi stili e ruoli (Carta 2003):

Il *planner* bricoleur, 'tecnico-artigiano' della città e territorio. Un ruolo dell'urbanista è quello di conoscere e gestire la cassetta degli attrezzi tecnici in proprio possesso. Un approccio determinante nella guida delle trasformazioni mediante un *expertise* peculiare e unico, quello della propria artigianalità (Sennet 2008), ovvero quella capacità dell'urbanista (soprattutto di tradizione italiana) di comprendere e muoversi tra la varietà di saperi, l'utilizzo delle norme e dei progetti, l'estrema varietà di situazioni, la capacità di interrogarsi sulle dinamiche in atto, la capacità valutativa e adattativa ai contesti, la capacità di sintesi delle pratiche, dell'intelligenza tecnica, della creatività, che si concretizza nel lavoro.

Il *planner* facilitatore. I *planner* possiedono piena padronanza di leggi e norme e la capacità di leggere la semiotica dell'ambiente naturale e costruito. Sviluppano anche un'enorme esperienza rispetto al sistema della pianificazione amministrativa. I pianificatori

potranno sempre facilitare il rapporto tra istituzioni e cittadini (Forester 1989). Questo comporterà un uso efficace dei nuovi processi di management sociale per una facilitazione dei rapporti fra pubblico, privato, cittadini. Questi processi collaborativi s'inseriscono nel superamento del deficit democratico sul territorio; ad esempio, il *planner* potrà giocare un ruolo leader nell'integrare i livelli di pianificazione mediante l'arte della composizione, gestione e coordinamento della pianificazione strategica, ma anche ordinaria, per i vari livelli e settori.

Il *planner* 'ideatore' - visionary planner. Il ruolo del pianificatore territoriale e urbanista si orienterà sull'approccio per scenario/*think*. Una pianificazione che deriva dall'aumento di incertezza e rischio nel mondo d'oggi e dalla conseguente impossibilità di prevedere cosa riserva il futuro. I modelli visionari sono strutturati da evoluzioni e simulazioni prodotte in modo collaborativo pensate per rendere visibili diverse linee di sviluppo, e per predisporre azioni nella prospettiva di un futuro auspicato. Il *planner* come leader della costruzione delle tecniche di *visioning* avrà il ruolo politico, sociale e scientifico di collegare causa ed effetto esplicitando le implicazioni dell'agire, responsabilizzando attori pubblici, privati e cittadini nel riconoscere i rischi di lungo termine e i valori di un intervento su un determinato contesto.

Il *planner* animatore sociale e politico. Esiste un ruolo importante da giocare per un urbanista, quello di animatore sociale (Katan 1982), mettendo in dubbio gli assunti di partenza dei cittadini e offrendo contesti e prospettive alternative. Contrasta il dogmatismo per sostenere l'innovazione e il cambiamento, nella realizzazione degli spazi naturali e urbani. Il pianificatore si inserisce nel processo di sostegno ai cittadini, ai politici e all'impresa, risulterà notevole nel comprendere le implicazioni del proprio agire. Questo tipo di provocazione, attraverso la sfida costruttiva e la messa in discussione, può risultare importante nell'affrontare il deficit di valori pubblici riflettendo sulla percezione dei valori, locali e pubblici, e i loro rapporti.

È necessario avere diverse espressioni, nuovi approcci e strumenti da parte del *planner* che dovrà avere la capacità di mutare ed incrementare la propria struttura cognitiva, formativa, con nuove attitudini, determinate da importanti riconsiderazioni di competenze e abilità. ■

Note

1 Viene utilizzato il termine *planner* per dare un senso più alto al discorso, per non incorrere nella solita palude di termini e definizioni e per raggruppare tutte le competenze specifiche del pianificatore territoriale (senior e junior) e dell'urbanista che in Italia vengono disciplinate ai sensi del DL 328/2001 e smi.

Riferimenti

- Berdini P. (2017), *Le città fallite*, Donzelli, Roma.
- Bonfantini B. (2020), "La forma della strategia", *Territorio*, no. 92, p. 191-192.
- Campos Venuti G. (2013), in E. Scandurra, G. Attili, *Il pianeta degli urbanisti*, Derive e Approdi, Roma.
- Carta M. 2003, *Teorie della pianificazione. Questioni, paradigmi e progetto*, Palumbo, Palermo.
- Forester J., (1989), *The Deliberative Practitioner, Encouraging Participatory Planning process*, MIT Press, Cambridge.
- Katan R. (1982), *Cosa fanno gli urbanisti*, Dedalo Edizioni, Bari.
- Magnaghi A. (2021), *Il principio territoriale*, Bollati e Boringheri, Torino.
- Marson A. (2019), "Tracce di bio-regione", in C. Perrone, M. Russo (2019), *Per una Città Sostenibile. Quattordici voci per un manifesto*, Donzelli, Roma.
- Mazza L. (2013), in E. Scandurra, G. Attili, *Il pianeta degli urbanisti*, Derive e Approdi, Roma.
- Newman P. (2019), in A.M. Pidalà, "Una conversazione con Peter Newman. La sostenibilità nel 2020: Manifesto visionario o paradigma contemporaneo?", *Urbanistica Informazioni*, no. 283, p. 53-57.
- Palermo P. (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carrocci editore, Roma.
- Pidalà A. M. (2021), *Alla ricerca dell'autosostenibilità. Visioni e scenari per territorio e comunità*, FrancoAngeli, Milano.
- Pidalà A. M. (2023), "Technology information system e Big Data come dispositivi in ausilio alle politiche urbane ed ai metodi innovativi per scenari di rigenerazione eco-sostenibile e inclusiva di città e territorio", *Atti della XXV Conferenza Nazionale della SIU, Transizioni, giustizia spaziale e progetto di territorio*, Cagliari, 5-16 Giugno.
- Sennett R. (2008), *The Craftsman*, Yale University Press, New Haven and London.
- Udy J. (1991), *A typology of Urban and Regional Planners*, Edmund Mellon Press, New York.
- Yiftachel O., Little J., Hedgcock D., Alexander I. (2001), *The Power of Planning: Spaces of Control and Transformation*, Springer, Cham.
- Zanon B. (2019), "Riabitare i luoghi", in C. Perrone, M. Russo (2019), *Per una Città Sostenibile. Quattordici voci per un manifesto*, Donzelli, Roma.
- Ziparo A. (2021), "Il PNRR ignora la pianificazione: esperti non previsti. Al Piano di ripresa servono specialisti in grado di dare una visione urbanistica, ambientale e paesaggistica ai progetti: esistono da decenni, ma i bandi li hanno esclusi", *Il Fatto Quotidiano*, 13 dicembre.

Spatial Planning Governance for the 21st Century: how Malta inspires debate amongst the spatial planners of Europe

Janet Askew

The ECTP-CEU is at the fore-front of many debates about planning across Europe. Whatever the circumstances of different countries, there are many problems that are ubiquitous to us all. In May 2023, The Malta Chamber of Planners hosted a conference entitled 'Spatial Planning Governance for the 21st Century' which included addressing the role of planners in society.

Malta is one of the most densely populated countries in Europe. With just 320 square kilometres on three islands, it has a population of 518,000. The jewel in the crown of Malta is its outstanding Unesco World Heritage Sites, of which it has three, including spectacularly, Valletta, the smallest capital city in Europe. Malta has a long history and one of its greatest challenges in spatial planning is to conserve and respect its historic buildings, whilst accommodating a rising population, enabling growth in the economy, and ensuring that the population is served by infrastructure and affordable housing. Like many other countries, Malta is also seeing a rise in in-migration, some of which is creating new pressures.

This year, the Malta Chamber of Planners is celebrating 30 years of planning in Malta. Its president, Bjorn Bonello, explained that there remains an urgent need for planning in Malta, and recognising the importance of the history of Malta, he reinforced that *humans are merely temporary custodians of their environments for future generations*. This gives a particular responsibility to governments and an even greater need for spatial planning,

especially in such a crowded land area of an independent small island state. The consumption rate of land for urban purposes has increased dramatically over the last 30 years, but he regrets that the desirable and well-meaning planning policies devised over the last 30 years have not always been adhered to. Self-interest and neo-liberalism have often won out in the development of the island of Malta. Whilst Malta has conserved its heritage assets to very high standards, the density of new development and the greed that dominates renewal produces some very worrying urban landscapes. Increasingly,

high rise buildings are dominating areas, including in some unexpected inland rural areas, and there is increasing demolition of older buildings outside the World Heritage Sites. The Commissioner for Environment and Planning (Perit Alan Saliba) regrets the decline in the quality of the residential units, but his Ombudsman's Office is confident that with the support of politicians and a functioning spatial planning profession, there is still time to protect the good of Malta. Many commentators in Malta express concern about an economic model that demands constant growth, which results in over-development,



Fig. 1. View from Mdina to Mtarfa with fragments of rural landscape (credits: Markus Hedorfer).

excess levels of land-take, and an increasing need for foreign workers. This puts massive pressure on the housing market. Comparing Malta with other European states granted the conference the opportunity to hear from keynote speaker Natasha Day, the Head of Strategic Housing and Regeneration in the Government of Jersey, Channel Islands. Jersey is a similarly densely populated island, with an unaffordable housing market, an economy that relies on tourism, especially in summer alongside agriculture from its rich landscape. With a land area of 120 square kilometres, it has a population of 120,000, which rises seasonally. Unlike Malta, only 20% of its land is built upon, and it has managed to retain 50% of its land for cultivation. This an important aim of the new plan for Jersey, known as the Bridging Island Plan.¹

Natasha Day explained to the conference that her first step in writing a new plan was to gain buy-in from the politicians and communities before the plan was published. In other words, the politicians gave their approval for the concepts of a new plan before it was written. The term Phase Zero commonly used in other disciplines, is being applied to this initial stage in plan preparation. It is argued that planners are the strategists in the planning of places – planners survey the present, look forward and predict the future, take into account the public interest and the social justice of a new plan; lay down the principles of location for new development; outline how the economy can grow; how the urban and

rural environments can be developed with regard to environmental concerns; and how the planning of place can meet sustainable objectives. An important part of Phase Zero in spatial planning is the need to gain the public and political support for the concepts and policies of strategic policy-setting. Like many plans in 2023, the Jersey plan was conscious of tackling policies for re-constructing society and economy following the pandemic, but in Jersey, there is an added problem of leaving the EU. Brexit is causing untold problems for the economy of the UK and Jersey is suffering because of the uncertainty that this has imposed upon it. The plan was produced in a very short time, and the conference attendees highly commended it for producing policies for immediate implementation - something that is expedient in this period of uncertainty. It is built on objectives of conserving natural beauty; and that any new development must provide for the *orderly, comprehensive and sustainable development of land in a manner that best serves the interests of the community.*

Plans made in the UK and including in Jersey are policy-led. They are not encumbered by the necessity to create legally binding zoning plans to accompany the more strategic plans. Consultation of community and stakeholders assists in setting out the objectives of the consultees and enables earlier acceptance of a plan than might otherwise be the case. For example, where sites for development will be required, an

early call for ideas helps in acceptance of new development.

The inspiration of planning in Jersey led to constructive discussion about governance in planning. Three issues emerged during the conference. One has already been alluded to – that policies and plans need to be accepted and adhered to by politicians and communities. Politicians must demonstrate commitment to planning. The way that the Jersey plan was prepared and adopted offered some exemplary ideas for how this can be adopted – gaining early support for the plan. A second issue is the need for the education of professional planners. To this end, Anthony Ellul, the General Secretary of the Malta Chamber of Planners, explained that a Structure Plan for the Maltese Islands was adopted in 1992, which led to the establishment of the Malta Chamber of Planners and the setting up of the University of Malta's first planning course for the education of planners. Together, they establish, maintain, and enhance professional standards in planning. Finally, it is of the highest concern for the ECTP-CEU that planners are recognised by our respective countries as the persons best qualified to assess the needs of, and plan for the population and the use of land. All countries have a different approach to this – some require registration and without it, no-one can call themselves spatial planners. Other countries accredit education courses and require examination for entry to a regulated profession. Regrettably, in many countries, other professions adopt the skills and knowledge of qualified planners and perform their role without recourse to the real experts in the field. The ECTP-CEU is working hard to co-operate and work with other built and natural environment professional disciplines, in the knowledge that multi-disciplinary working produces the best outcomes for our society and environment.

That all these issues were discussed in the Malta conference on spatial planning governance demonstrates that together we can exchange ideas, learn from each other, and feel uplifted by the confidence we find in our profession of spatial planning. ■

Footnotes

1 <https://www.gov.je/PlanningBuilding/LawsRegs/IslandPlan/pages/bridgingislandplan.aspx>



Fig. 2-3. From the left: traffic is a problem in Malta, including in well-conserved areas (credits: photo taken in Valletta by Markus Hedorfer); tourism puts great pressure on historic areas such as the World Heritage Site in Valletta (credits: Janet Askew).

The uncertain future of European cities. Debating practices of urban resilience and sustainability

João Igreja

The 2023 edition of the European Urban Research Association (EURA) annual conference took place between the 22 and 24 of June in the city of Reykjavík, Iceland. The topic chosen for the conference – “The European city: A practice of resilience in the face of an uncertain future” – reflects the interest and engagement of all fields of urban studies in understanding how contemporary cities can be lived, designed, built, planned and governed. This coincides with a wide range of changes that are taking place worldwide, from changes in the climate and the environment, to changes in the socio-economic structure of cities and governance.

Furthermore, recent events such as the Covid-19 pandemic, or the war in Ukraine, have further warned us – or at least should have done so – that we need to be prepared to handle and adapt to uncertainties, and for that the urban dimension is pivotal. The UN-Habitat *World Cities Report 2022* underlines that idea and stresses how important it is to adjust strategies by learning about the different scenarios that the future holds for urban areas. In fact, cities have in many ways been at the frontline when it comes to tackling challenges by providing short- and long-term solutions, which implies that decision makers need to give quick, and effective responses.

With that in mind, I would argue that the role of the scientific community should not be disregarded because the knowledge it generates might have the capacity to minimise

the degree of uncertainty and, consequently, help decision-makers build resilience. However, the ambitions of researchers to help policy makers is most of the time difficult to achieve, and that is why events such as the EURA annual conference play an important role. In this respect, the programme prepared for the Reykjavík conference clearly mirrors the objective of bridging research, policy, and practice.

On the one hand, EURA 2023 was hosted and organised by the University of Iceland (Fig. 1) with the collaboration of the City of Reykjavík (*Reykjavíkurborgar*) (Fig. 2), and the support from the Icelandic Ministry of Infrastructure. The involvement of the government authorities and their staff reveals the willingness of the organisers to bring closer, in a bidirectional way, the academic community and policymakers/practitioners. This was emphasised by the conference chair, professor Eva Marín Hlynsdóttir from the Faculty of Political Science, who stated that the event was an occasion to “carry on the critical role of the EURA organization in offering a bridge between research and policy by creating a platform for active knowledge exchange between academics and policy makers”. Furthermore, and against the backdrop of a country where urbanization is a recent phenomenon and where there is a limited scholarship of urban studies, Eva Marín affirmed that “one of the main arguments for hosting the EURA conference was to shed light on the importance of cities and scholarship of cities in a country with

little history or tradition of urbanism”.

On the other hand, the EURA 2023 conference was supported by a rich, transdisciplinary programme, comprising a good balance between academic activities, and opportunities to engage with decision-makers and practitioners. At the most academic end of the spectrum, during the keynote and parallel sessions there was space for exchanging knowledge, showcasing good practices, and learning. The other end of the spectrum included the mobile workshops and a session dedicated to meet and have open debates with practitioners from the City of Reykjavík.

The event was designed by a local organising committee whose members came from different units of the University of Iceland – Ásdís Hlökk Theodórsdóttir and Benjamin Hennig from the Faculty of Life and Environmental Sciences, Gústaf Adolf Skúlason from the Institute of Public Administration and Politics and Ólafur Rastrick from the Faculty of Sociology, Anthropology and Folkloristics – and a representative from the City of Reykjavík, chief administrative officer Þorsteinn Gunnarsson. EURA 2023 started with an opening plenary session where the conference chair, and the EURA president Filipe Teles made the institutional greetings, followed by two excellent keynote speeches. The first speaker was Matthew Carmona, professor of planning and urban design from The Bartlett School of Planning (University College London), and author/co-editor of books such as

Public Places Urban Spaces, The Dimensions of Urban Design (2003), *Capital Spaces, The Multiple Complex Public Spaces of a Global City* (2012), *Urban Design Governance, Soft Powers and the European Experience* (2023). Carmona's intervention focused on the findings from his latest book where he explores how the soft powers of urban design governance, operationalised through a range of informal tools, can be used by the public sector in times of funding shortages and political disinterest.

The second keynote speaker was Tina Saaby, director of the Danish Town Planning Institute, and former city architect of Copenhagen. Saaby's speech focused on how cities can be shaped to match people's needs by listening, learning, sharing, and creating a common, inclusive language of understanding. To illustrate the importance of this process, Saaby showcased different projects implemented in Denmark and the city of Copenhagen that integrated design interventions for public spaces with climate change, liveability and the need to be resilient.

In the afternoon, through twelve mobile workshops and the valuable guidance of the partners from the City of Reykjavík, participants could explore different aspects of Reykjavík's history, culture, landscape, heritage, and on-going transformations. Iceland is rich in natural resources and is currently highly urbanized, with more than 90% of its population living in urban areas, and almost two-thirds living in the metropolitan area of Reykjavík. With a recent, but fast urbanisation story that began around the end of the XXVII century, the development of urban Iceland and its capital city has been

associated with multiple challenges. With an even younger land-use planning system (introduced in 1921) and a limited tradition of urban governance, Reykjavík has witnessed problems in relation to the development of a concentrated urban settlement associated with infrastructural, housing and environmental issues. On that note, the mobile workshops prepared for the conference tackled themes related to how the city embraces natural resources, has redevelopment plans for brownfield areas and the development of new urbanised areas, the links with green and thermal energy, sustainability and climate adaptation, smart and innovative urban solutions, as well as health, science, and culture (Fig. 3).

The second day started with a lively meeting with practitioners chaired by chief executive officer, Þorsteinn Gunnarsson and involved speakers from the City of Reykjavík and the Iceland Ministry of Infrastructure. The session provided a better understanding of the city and was centred around the "Green City" and the "City for People". Among the innovative, planning, and social projects discussed, were the climate policy of Reykjavík, the capital transport pact, the development strategies for Reykjavík, the rainbow certification and the "My Neighbourhood" citizen participated project.

The conference was designed and structured in six tracks that were thought to address different aspects of the resilient European city, from urban planning, design, and innovation, to governance, management, and sustainability. In particular, the tracks included: (a) the compact, inclusive city; (b) cities and democracy; (c) the changing

composition of cities: managing the urban and regional setting; (d) the smart city; (e) managing cities in modern day crises; (f) the resilient city. Given the multi-disciplinary coverage of research topics shown in the submitted papers, the conference tracks were subsequently organised in 45 thematic sessions featuring more focused debates around specific aspects. It is worth noticing the large number of research projects being carried out around topics such as the urban transformations towards sustainable and resilient territories, the urban challenges of the 2020s, but also the housing pressure and participatory governance of urban spaces. This may indicate how the academic community seems to be ready to embrace the demand for alternative research agendas where uncertainties are explicitly acknowledged as an immanent phenomenon. In total, the EURA 2023 conference was attended by around 300 participants from 46 countries, including a significant number of PhD candidates and young researchers. On the one side, these figures reflect the strong interest raised by urban planning and politics research, and on the other side the inviting learning environment that characterises the EURA conferences. On that note, it is interesting to note the active engagement cultivated during the 236 paper presentations, and the informal, but rich, exchange of knowledge that took place throughout the event.

At the end of the conference, participants were invited to the huge 2024 conference that will be held from the 24 to 27 April in New York, co-organised with the American Urban Affairs Association and the European Network for Housing Research. ■

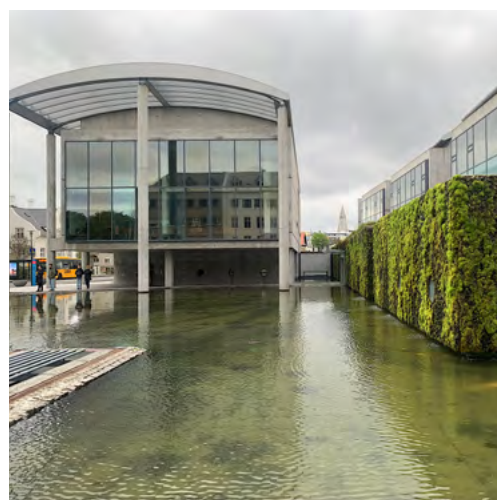


Fig. 1-3. From the left: view of the campus of University of Iceland; the Reykjavík's City Hall; view of the urban regeneration area of Geirsnef, venue for one of the conference's mobile workshops (Photos taken by Ignazio Vinci).

a cura di Carolina Giaimo e Federico Camerin

Ricostruzione post-1945: città, quartieri e piani

Federico Camerin

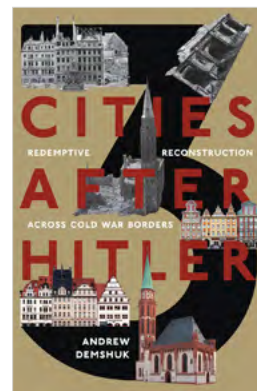


Filippo De Pieri (2022), *Tra simili. Storie incrociate dei quartieri italiani del secondo dopoguerra*, Quodlibet, Macerata.

Il libro ricostruisce dettagliatamente la storia di cinque complessi residenziali ubicati in diversi punti della penisola (Brianza, Pesaro, Reggio Emilia, Roma e Torino) del secondo dopoguerra attraverso una serie di categorie che permettono al lettore l'interpretazione non solamente del luogo, ma delle dinamiche che attraversarono e si intersecarono con le questioni urbanistiche del periodo della Ricostruzione. L'analisi è di tipo interdisciplinare e si basa nella ricomposizione dei processi progettuali, del rapporto tra pubblico e privato, del ruolo dei residenti e dei saperi esperti coinvolti nel progettare i quartieri (tra cui Carlo Aymonino, Vico Magistretti, Osvaldo Piacentini e Ludovico Quaroni) e dei meccanismi di costruzione dell'immaginario dell'abitare dopo il secondo conflitto mondiale. Tali aspetti permettono di comparare vicende apparentemente simili e guidate da interessi contrastanti (soprattutto nel rapporto tra il settore pubblico e privato) ma diverse tra loro. Il percorso arriva a decifrare una delle questioni ancora aperte dell'urbanistica italiana, ossia le vicissitudini dell'attuazione della Legge 167/1962, che risulta essere uno dei nodi principali delle politiche urbane sull'accesso alla casa. L'approccio immobiliare alle abitazioni (sia di proprietà, sia in affitto) non appare frenare una corsa 'speculativa' che attualmente continua. Ragionare sulle cause delle crisi dell'abitare odierna non è solo un esercizio per chi si interessa di storia urbana e urbanistica, ma è un dovere da parte di coloro che lavorano per garantire una buona qualità della vita per tutti.



Nicole De Togni (2022), *Milano negoziata: narrazioni dopo il 1953*, Franco Angeli, Milano. L'esercizio di narrazione urbana dell'autrice ha come oggetto d'interesse la genesi, i lineamenti, le applicazioni e la ricezione critica del Prg di Milano 1953, uno studio che comprende il periodo tra 1942 e gli anni '70. Capofila di un approccio speculativo ancorato nelle potenzialità degli strumenti di pianificazione della Legge urbanistica 1150/1942, Milano è una delle città simbolo dell'immaginario disciplinare e pubblico in Italia. L'attenzione è in particolare rivolta alle convenzioni edilizie ed urbanistiche stipulate nell'ambito di questo piano, soprattutto nel centro storico. La letteratura specialistica su Milano negli anni del secondo dopoguerra ha discusso il ruolo delle convenzioni senza mai indagarlo in modo sistematico, elaborando e riproponendo alcuni luoghi comuni interpretativi, che il volume si propone di analizzare e discutere a partire dall'analisi dei documenti che gli accordi hanno prodotto e depositato negli archivi comunali. Tali strumenti non sono mai stati definiti con precisione dal punto di vista legislativo, delegando per lungo tempo alle scienze giuridiche il tentativo di tracciarne profilo e confini applicativi: in questo senso risulta interessante capirne l'influenza che hanno esercitato nella configurazione di un'alleanza tra interessi capitalistici e potere politico. Tre sono i casi scelti per esemplificare il processo di costruzione della città (Corso di Porta Ticinese, Viale Papiniano e Piazza della Repubblica), la cui finalità è la messa in discussione delle narrazioni consolidate e costruire un racconto delle trasformazioni urbanistiche inclusive di aspetti amministrativi, tecnici ed istituzionali finora inesplorati.



Andrew Demshuk (2021), *Three Cities After Hitler: Redemptive Reconstruction Across Cold War Borders*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Il manoscritto "Tre città dopo Hitler" confronta il modo in cui tre città tedesche dell'anteguerra hanno condiviso decenni di sviluppo postbellico sotto tre regimi post-1945 in competizione tra loro: Francoforte nella Germania occidentale capitalista, Lipsia nella Germania orientale comunista e Breslavia (ex Breslau) nella Polonia comunista. La storia di ognuna è stata ricostruita secondo due tendenze moderne intrecciate tra loro, accomunate dal fatto che una società apparentemente colta aveva abbracciato la tirannia e le nozioni stesse di civiltà illuminata e di progresso moderno erano state distorte per servire atrocità indicibili. In primis, alcuni edifici locali sono stati scelti per essere resuscitati come 'luoghi sacri' per riscattare la storia nazionale dopo il nazismo. In secondo luogo, questi simboli di un passato ripensato sono stati messi in scena contro l'egemonia dell'architettura e della pianificazione modernista, che ha cancellato gran parte di ciò che era rimasto del paesaggio urbano sopravvissuto alla guerra. Tutti i casi sono emersi con narrazioni architettoniche ed urbanistiche semplificate, la cui complessità storicamente stratificata è sopravvissuta solo in frammenti, talvolta perché i cittadini hanno agito per salvarli e appropriarsene. Trascendendo sia la cortina di ferro sia gli Stati nazionali appena omogeneizzati, tre città sotto tre regimi rivali hanno condiviso una storia sorprendentemente comune prima, durante e dopo Hitler, sia in termini di politiche di pianificazione dall'alto, sia per gli sforzi spontanei dei residenti dal basso.

a cura di Carmen Giannino

Attraversando pagine in memoria di Manin Carabba

Carlo Alberto Barbieri

In una prospettiva etica e responsabile, la promozione del bene comune dovrebbe essere una priorità per i decisori politici, i leader e gli individui in posizioni di potere e influenza. La promozione del bene comune implica lavorare per il beneficio di tutti i membri della società, tenendo conto delle loro esigenze, interessi e diritti.

Questo approccio, che richiede un equilibrio tra il perseguimento degli interessi personali e il riconoscimento della responsabilità verso gli altri membri della comunità, ha caratterizzato la vita di Manin Carabba, magistrato, scomparso lo scorso ottobre 2022. Carabba è stato un illustre meridionalista, raffinato giurista, effervescente organizzatore di cultura; qualità applicate a perseguire l'interesse pubblico e collettivo nella sua proficua attività di servitore dello Stato. Prima nella stagione della programmazione, negli anni '60 del secolo scorso, con Giolitti e Ruffolo; quando, insieme, inventarono la formula degli 'impieghi sociali del reddito', per proporre una moderazione salariale, a vantaggio del sistema produttivo, accompagnata dalla garanzia di un accesso efficace ed efficiente ai principali servizi (casa, istruzione, sanità), a vantaggio di tutti i cittadini. Quindi nei ruoli dei gabinetti ministeriali; in particolare quando, capo di gabinetto del neocostituito ministero dell'ambiente, con Ruffolo ministro avviarono le politiche ambientali nazionali, delle quali oggi può beneficiare la collettività. Infine come magistrato della Corte dei conti, presidente delle Sezioni riunite, impegnato nel delicato ruolo di controllo del bilancio nazionale e degli atti finanziari del Governo, adempimento ben presto trasformato in una efficace analisi delle politiche pubbliche.

Andato in pensione nel 2004 con il riconoscimento di presidente onorario della Corte dei conti, nel 2005 gli è stata affidata la direzione della *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, dopo la scomparsa di Massimo Annesi, presidente della Svimez e fondatore della rivista.

Questi e numerosi altri aspetti emergono da quanto narrato, in una lunga intervista, ai curatori della pubblicazione, Roberto Gallia, membro del comitato di redazione della *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, e Adele Asnaghi, attiva nel mondo del volontariato. I curatori hanno messo in luce la preferenza accordata da Manin Carabba all'impegno pubblico che, più che una scelta, è apparsa quale modo naturale di vivere la vita. Per giustificare questa considerazione, nella nota introduttiva vengono ricordati tre episodi ritenuti particolarmente significativi.

Durante il periodo di formazione a Firenze, pur partecipando alle iniziative promosse dalla curia fiorentina, Manin Carabba era aperto al confronto con il mondo culturale e politico della sinistra. Già da liceale frequentava gli incontri organizzati da Lelio Basso a Firenze, due o tre volte l'anno; frequentazione che lo avvicinò all'area politica socialista. Quando nel 1963 maturò la scissione del Psi, Manin Carabba apparteneva alla corrente della sinistra bassiana, pur essendosi dichiarato pubblicamente contrario alla scissione. All'inizio Lelio Basso lo invitò a seguirlo nella nuova avventura politica, per poi ritrattarla quando risultò palese che, la presenza del Psiup nella vita politica nazionale, sarebbero state messe da parte sia la sua intelligenza sia le capacità visionarie di Vittorio Foa. I curatori hanno insistito per conoscere le motivazioni per le quali Carabba avrebbe potuto seguire Basso, anche personali interessi, oltre all'aspetto terzomondista, che avrebbe potuto far parte a pieno titolo degli orientamenti della politica estera italiana.

Quando Manin Carabba era direttore dell'Ispe (Istituto di studi per la programmazione economica, ente strumentale del Ministero del Bilancio), Giorgio Ruffolo era il segretario generale della programmazione e quindi il suo diretto superiore. Questo non gli impedì di esprimere pubblicamente il proprio dissenso in merito alle proiezioni territoriali delle scelte di programmazione economica,

elaborate da Franco Archibugi con la sostanziale adesione di Ruffolo. Sicuramente in quel momento non aveva né tenuto conto né fatto affidamento sulla grande intelligenza di Ruffolo, che accolse la critica come arricchimento e non come contrapposizione; tant'è che anni dopo gli chiese di aiutarlo nel non facile compito di avviare le politiche ambientali in Italia, facendo vivere e dando significato al neocostituito Ministero dell'Ambiente.

Infine viene richiamata l'azione che forse è costata a Manin Carabba la nomina a Presidente della Corte dei Conti, quando in una audizione parlamentare ha illustrato il giudizio espresso dalle Sezioni riunite, critico rispetto ad un documento economico e finanziario proposto dal Governo Amato. Alla richiesta del perché lo avesse fatto, esponendosi in prima persona, senza esitazione la risposta è stata che era suo dovere essere leale nei confronti del Governo, esprimendo un veritiero parere equilibrato. I curatori arrivano a concludere: "Se si pensa alle tante, troppe, persone che hanno preferito anteporre la difesa degli interessi personali alla promozione del bene comune, galleggiando in un mare di chiacchiere e evitando qualsivoglia responsabilità, non si può fare a meno di essere grati a Manin per la sua testimonianza e il suo esempio". ■

Il volume

I ricordi di Manin Carabba (raccolti e annotati da Adele Asnaghi e Roberto Gallia)

Quaderno SVIMEZ, no. 69, Roma, aprile 2023 (prefazione di Adriano Giannola)

è liberamente scaricabile all'indirizzo:

<http://lnx.svimez.info/svimez/i-ricordi-di-manin-carabba/>.

a cura di Carolina Giaimo

Abusivismo

Francesco Domenico Moccia

Il primo connotato dell'abusivismo (edilizio) è quello di una pratica dell'abuso estesa nello spazio e nel tempo, il che la fa segnalare come una componente non irrilevante delle dinamiche di trasformazione del territorio italiano, con una sua periodizzazione segnata da momenti di produzione particolarmente copiosa, alternati ad altri di rallentamento e quasi stasi; con connotati qualitativi differenziati su gamme molto estese che vanno dalle baracche alle villette al mare e perfino a ponderosi condomini; tutti, comunque, omologati sotto il medesimo marchio.

Torniamo alla radice dell'abusivismo, ovvero all'abuso. Si tratta di un vocabolo bifronte: da un lato segnala la violazione di una legge o di una regola di comportamento, di un codice etico di buone maniere; dall'altro segnala il vantaggio per il trasgressore, un beneficio che ne ricava dal comportamento illecito. Questo secondo aspetto richiama una volontà decisa, una attorialità determinata e sicura di sé, che spesso riscontriamo nella – paradossale – rivendicazione degli abusivisti, se non alla liceità della propria azione, perlomeno ad una possibilità di giustificarla, da cui il tanto discusso 'abusivismo di necessità': infatti, la necessità conduce alla virtù.

Oppure, ci fornisce una delle chiavi interpretative dell'abusivismo, nelle politiche territoriali, di maggior prestigio, ovvero quella di essere la naturale conseguenza della 'mobilitazione individuale', coscientemente assecondata dai governi che non intendevano impegnarsi con una politica della casa e che, con il medesimo approccio, lo hanno poi legalizzato con i condoni.

Fortunatamente su questo sfondo costante che ha dominato il dopoguerra si sono aperti squarci di riformismo attivo, sostenuto da poderosi movimenti, come quello che si è manifestato con la Legge 457/78 "Norme per l'edilizia residenziale": limitate

parentesi, sebbene importanti nei risultati prodotti. Questa legge, che oggi ricordiamo per aver introdotto i Piani di recupero per i centri storici, ebbe il merito di mettere a punto una politica per la casa organica, graduata secondo diverse fasce sociali con misurati strumenti di finanziamento per l'edilizia convenzionata ed agevolata.

Quello che chiamiamo abusivismo è denominato con molti altri nomi che risentono dell'epoca e della geografia. Nel dopoguerra del boom economico e dell'inurbamento accelerato erano le baraccopoli, tra le più famose quella di Roma; in America Latina, intorno alle grandi metropoli come Città del Messico o Rio de Janeiro sono le *favelas*; più in generale, in ogni continente prendono il nome di *slums*, come traduzione in inglese di agglomerati fatiscenti, sebbene quest'ultimo vocabolo che si presta alla comunicazione globale nasce più da situazioni di degrado che non di illegalità. Infatti questi sinonimi, in termini di significato, ondeggiano tra diverse accentuazioni sia per la condizione oggettiva che per la prospettiva dell'osservatore e dell'analista: da estremo rifugio di derelitti a luogo e manifestazione di traffici illeciti e clientelismo politico.

L'urbanistica si trova pienamente coinvolta in questo spettro di posizioni con gradienti che vanno dall'*insurgent planning* di John Friedman e Leonie Sandercock, un apostolato di redenzione degli ultimi, inquadrata in processi di cambiamento anticapitalistici, fino al giustizialismo delle rigorose punizioni.

Il connotato dell'abusivismo è nettamente dispregiativo e, in questa sua declinazione, si presta a metafore altrettanto incisive. Nelle cronache, l'abuso ricorre per le violazioni del corpo femminile (o maschile), onde è facilmente trasponibile nella depredazione della madre terra, meritando una ripulsa altrettanto decisa. Con questi

significati alimenta una militanza radicale e intransigente dove la connotazione di abusivo, quantunque superficiale ed omologante, equivale ad una condanna senza misericordia.

Di qui l'alleanza con la via giudiziaria, dove l'obiettivo non è la soluzione di un problema che affligge estesissimi territori, ma la condanna di comportamenti illeciti. Minore rilevanza ha la capacità di eseguire il verdetto di rimozione del danno arrecato (il cui effetto sul suolo è pressoché irrimediabile, anche con la demolizione).

Così quando l'urbanistica presta i suoi strumenti per proporre di dipanare la complessità di una realtà molteplice e variamente interpretabile, immediatamente attraversa la linea sottile del sospetto e del biasimo. Essendo nata per riparare i guasti dell'urbanesimo, come sosteneva Piccinato, si muove con quella duttilità pragmatica di conciliazione per ottenere il risultato relativamente migliore (non l'ottimo) con una attività di tessitura di interessi sociali – attenta all'equità ed ai deboli. Infatti, strumenti e soluzioni per ottenere la rigenerazione dei territori vanno strettamente condizionati dalle articolazioni locali dell'urbanizzazione e gli stessi obiettivi di *greening* o rinaturazione dipendono dalle condizioni ecologiche di contesto ed interne all'intervento. Per alcuni, tuttavia, questo lavoro di ramendo è solo interessata giustificazione del malaffare.

Quando il discorso pubblico cade su questi argomenti, allora gli urbanisti devono rivendicare la loro qualità etica come elemento di legittimazione del proprio ruolo sociale. E se la popolarità dei giudici assicura loro un'autorevolezza nettamente superiore, allora nelle pratiche e nell'opinione pubblica il medesimo traguardo si pone anche agli urbanisti. ■

a cura di Carolina Giaimo

Riformista

Paolo Galuzzi

Dovendo individuare un titolo per la rubrica *Significante&Significati*, tra le alternative presenti, la scelta è caduta sulla soluzione che offriva la possibilità di oscillare tra un sostantivo e un aggettivo. Una scelta che non solo per fonetica rimandasse a precise, quanto solitarie posizioni eminenti, eludendo quelle accezioni in 'ismi' che in 'tante salse' e contesti, oggi troviamo abusate non solo nelle miserie dell'attuale discorso politico, ma in una quotidianità sempre più complessa, che fatica a trovare idee, pensieri e rimedi efficaci per arginare le dinamiche travolgenti di un mondo globale guidato da tecnica e mercati. L'attitudine riformista è innanzitutto una postura critica, spesso avversata e contrastata culturalmente e politicamente dalle posizioni più radicali e insieme conservatrici di ogni tempo e contesto, in quanto ritenuta un atteggiamento perlopiù rimediabile, incrementale, insufficiente, comunque rinunciatario. Prima di essere adottato come *passpartout* fluido e disimpegnato, il termine 'riformista', nelle due accezioni proposte (sostantiva e aggettivante), è stato a lungo osteggiato dalla cultura e dalla politica della sinistra italiana, anche quando momenti critici della nostra storia repubblicana ne hanno imposto implicitamente alcune logiche: fin dagli anni '60 con le speranze del centro-sinistra rivolte alle riforme di struttura per il Paese (in cui è rintracciabile la vicenda della *riforma urbanistica* e, poi, di *riforma graduale* che, non senza difficoltà, ne conseguì), fino, più recentemente, all'intermittente contributo politico di alcuni *civil servant*, quali Amato, Ciampi, Prodi, Draghi, per ricordarne solo alcuni.

Dopo il fallimento della riforma urbanistica, Campos Venuti usò 'ostinatamente' e 'ostentatamente' l'espressione *urbanistica riformista* per indicare un percorso culturale, politico, disciplinare che, in presenza di un riformismo poco praticato e amato dalla politica anche quando si definiva tale, indicasse una strategia concreta e alternativa per trasformare positivamente città, territori e ambiente: "secondo me l'urbanistica riformista è

molto semplicemente quella che riconosce il mercato e le sue esigenze, ma ad esso impone però regole di comportamento che, senza soffocare anzi stimolando l'iniziativa imprenditoriale, sono necessarie a difendere e garantire gli interessi generali della comunità urbana e nazionale" (Campos Venuti 1991).

In urbanistica confrontarsi con il mercato significa principalmente confrontarsi con il regime immobiliare e le sue mutazioni nel tempo per rigenerare dentro un'economia sempre più marcatamente finanziaria e globalmente neoliberista le forme di produzione e riproduzione della rendita urbana e territoriale. Questione che in Italia – e nei paesi più soggetti all'influenza romanistica del diritto – è stato più complesso trattare rispetto al resto dell'Europa occidentale, per l'importanza attribuita al 'terribile diritto': la proprietà privata (Rodotà 2013). Ciò ha connotato un approccio all'urbanistica mosso da tensione etica e culturale, prima che politica, orientata ad affrontare le cause delle patologie urbane e territoriali, invece di limitarsi a curarne gli effetti, individuando nell'economia classica e liberale solide basi interpretative.

Qualificare l'urbanistica 'riformista' significa innanzitutto aderire ad un approccio etico, necessariamente nutrito delle molte istanze che gravitano intorno a pratiche per loro natura interdisciplinari e sistemiche, ma capace di riconoscere l'influenza dell'economia e della politica nelle questioni che incidono sull'urbanistica e sul governo del territorio e di misurarsi responsabilmente con tali dimensioni. Un approccio che con realismo critico si confronta con le condizioni presenti in ogni stagione, cercando di non subirne gli effetti e ricercando pragmaticamente e con gradualità la costruzione di possibili soluzioni alternative nelle condizioni date.

Dentro questa ricerca non è casuale l'incontro con altre posizioni isolate. In Campos Venuti, per esempio, con il pensiero di Federico Caffè, con quella riflessione economica e sociale riferibile all'*approccio normativo* all'economia. Un pensiero che ponendo nuova

attenzione a obiettivi sociali, quali l'egualitarismo e l'eliminazione dell'emarginazione, guarda all'economia come problema aperto, non soggetto a concetti e leggi immutabili, valorizzandone il momento concreto dell'azione e della proposta (Caffè 1990). Sono, così, preferibili verità provvisorie ma operanti, rispetto all'iper-astrottezza che caratterizza le categorie della teoria economica e sociale; il gradualismo delle trasformazioni possibili a una sempre rinviata trasformazione radicale del sistema, apportando tutti quei miglioramenti "concretabili nell'immediato e non desiderabili in vacuo" (Caffè 1990: 3).

Interpretare un riformismo dell'attualità, adatto al tempo di ora e capace di raccogliere le sfide future non eludibili, significa tornare a prendere distanza dalle presunte virtù 'naturali' del mercato, porsi obiettivi chiari, limitati e semplici, evitando di formulare programmi talmente vasti da risultare sterili e inutilmente astratti. L'urbanistica se vuol tornare a svolgere un ruolo essenziale nelle società contemporanee e future deve rivelarsi capace di incidere sui processi reali di trasformazione che scuotono la contemporaneità, di migliorare concretamente la qualità della vita nelle città e territori attraverso azioni concrete, pragmatiche e riflessive, capaci di creare sviluppo in forme realmente eque e sostenibili per tutti. In questa prospettiva la postura riformista, incontrando le istanze di una cultura e di un pensiero di orientamento progressista e possibilista (Palermo 2022), potrebbe rilanciare, oltre i simulacri disciplinari, una differente prospettiva di lavoro e di riforme, ridisegnando le responsabilità e le prospettive dell'urbanistica futura. ■

Riferimenti

- Campos Venuti G. (1991), *L'urbanistica riformista*, Etas Libri, Milano.
- Caffè F. (1990), *La solitudine del riformista*, Bollati Boringhieri, Torino.
- Rodotà S. (2013), *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Il Mulino, Bologna.
- Palermo P. C. (2022), *Il futuro dell'urbanistica post-riformista*, Carocci Editore, Roma.

Autori

Giuliano Albarani

Presidente Fondazione Collegio San Carlo Modena

Chiara Alesci

Studentessa Ingegneria Edile-Architettura/Sapienza Università di Roma

Giorgia Arillotta

Architetto, DiARC/Università degli Studi di Napoli Federico II

Janet Askew

President of the European Council of Spatial Planners (ECTP-CEU)

Carlo Alberto Barbieri

CdN Inu, Inu Piemonte e VdA, già PO DIST/Politecnico di Torino

Sarah Barratta

Referente Città Creativa Unesco/Comune di Parma

Dora Bellamacina

Architetto, Phd in Architettura e Territorio/Università Mediterranea di Reggio Calabria

Camillo Boano

DIST/Politecnico di Torino

Francesca Calace

Redazione nazionale UI, ArCoD/Politecnico di Bari

Federico Camerin

Ricercatore Margarita Salas/Universidad UVA de Valladolid-Univesidad UPM de Madrid-GIAU+S

Paola Carobbi

Inu Lazio, Direttivo Associazione Biennale Spazio Pubblico

Letizia Carrera

Sociologa, DIRIUM/Università di Bari Aldo Moro, Direttrice URBALAB, delegata del Rettore linea di azione "Politiche e sviluppo territoriale", Consiglio Direttivo ANCSA

Carmela Chiapperini

Contrattista di ricerca, Dipartimento di Scienze Politiche/Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Francesco Chiodelli

DIST/Università degli Studi di Torino

Federica Cicalese

Ricercatrice, DICIV/Università di Salerno

Francesco Curci

DASStU/Politecnico di Milano

Daniela De Leo

Dip. PDTA/Sapienza Università di Roma

Ambra Di Bernardi

Designer, DARCH/Università degli Studi di Palermo

Bruna Di Palma

Architetto, PhD, Ricercatrice DiARC/Università degli Studi di Napoli Federico II, Istituto di Scienze del Patrimonio Culturale/CNR, Consiglio Direttivo ANCSA

Irina Di Ruocco

Economista e pianificatore dei trasporti, Dip. di Economia/Università dell'Insubria

Stefania Dubla

Curatrice d'arte pubblica, presidente MAAP - Atelier d'Arte Pubblica

Marta Ducci

Architetto e urbanista, Vrije Universiteit Amsterdam

Elin Fabre

Her City coordinator/UN-Habitat

Isidoro Fasolino

DICIV/Università degli Studi di Salerno

Massimiliano Flamigni

Geologo, Consulente Unione dei Comuni della Romagna Forlivese - Unione Montana

Luca Fondacci

Centro interuniversitario ricerche inquinamento e ambiente M. Felli (CIRIAF), Dip. di Ingegneria/Università degli Studi di Perugia

Rosanna Foraci

Ingegnere, Struttura Idro Meteo Clima-Servizio Sala operativa e Centro Funzionale/ARPAE Emilia Romagna

Giorgio Frassinetti

Geologo, ex Sindaco di Predappio

Paolo Galuzzi

Direttore Urbanistica, Dip. PDTA/Sapienza Università di Roma

Carolina Giaimo

Vice Presidente nazionale Inu, Direttrice UI, DIST/Politecnico di Torino

Lorenzo Kihlgren Grandi

Fondatore e direttore City Diplomacy Lab (Columbia Global Centers|Paris), PSIA/Sciences Po e École Polytechnique (Parigi)

Valentina Grazioli

Pianificatrice territoriale, EBP Schweiz AG (Zurigo)

Michele Grimaldi

DICIV/Università degli Studi di Salerno

Gaetano Gucciardo

Dipartimento Culture e Società/Università degli Studi di Palermo

João Igreja

Segretariato EURA, Dip. Architettura/Università degli Studi di Palermo

Umberto Janin Rivolin

DIST/Politecnico di Torino

Giovanna Mangialardi

Docente a Contratto, Dip. ArCoD/Politecnico di Bari

Nicola Martinelli

Dip. ArCoD/Politecnico di Bari

Chiara Martinuzzi

Urban designer/UN-Habitat

Francesco Domenico Moccia

DiARC/Università degli Studi di Napoli Federico II

Sofia Moriconi

PhD, DiARC/Università degli Studi di Napoli Federico II

Martina Ottaviano

Architetto, funzionaria Sezione Urbanistica/Regione Puglia

Richard Lee Peragine

Dottorando URD, DIST/Politecnico di Torino

Riccardo Petrachi

Presidente BISP

Laura Petrella

Inter-Agency Advisor/UN-Habitat

Andrea Marçel Pidalà

Planner/Urbanista, Consiglio Nazionale degli Urbanisti ASSURB, DARCH/Università degli Studi di Palermo

Valentina Piscitelli

Architetto, giornalista pubblicista e autrice televisiva

Vittorio Salmoni

Vicedirettore UI, architetto, Inu Community Cultura e creatività

Luca Scarpitti

Già Senior program manager Missione Favorire Partecipazione Attiva-Obiettivo Cultura/Compagnia di San Paolo

Stefano Storchi

Architetto e urbanista, DIA/Università di Parma, Vicepresidente ANCSA

Michele Talia

Presidente nazionale Inu, SAAD/Università di Camerino

Ugo Targetti

Vicepresidente Inu Lombardia

Linda Tassinari

Ingegnere, Assessorato all'Urbanistica, Rigenerazione Urbana e Riqualficazione dei Quartieri/Città di Treviso

Gianfranco Viesti

Dip. di Scienze Politiche/Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

Chiara Vitabile

Architetto e pianificatore territoriale, Inu Sicilia

Federico Zanfi

DASStU/Politecnico di Milano

Luoghi

Cupa Perillo, Napoli

Emilia-Romagna

Ex asilo di Colle Alta, Colle di Val d'Elsa (Si)

Krajina bosniaca

Malta

Modena

Napoli

Oriolo Romano (Vt)

Parma

Torino

Treviso

Valle dei templi, Agrigento

IN/FINITO A TUNISI, 2022

Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto – Centro Coreografico nazionale, Reggio Emilia

Su invito dell'Istituto Italiano di Cultura di Tunisi, la Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto ha danzato nella capitale tunisina dopo diciotto anni dal suo ultimo spettacolo, risalente al 2004. Nel maggio 2022 Tunisi ha ospitato la tappa conclusiva di In/Finito, progetto di danza e fotografia per spazi urbani, naturali o storici, nato a Reggio Emilia nel 2018 da un'idea del direttore della Fondazione Gigi Cristoforetti, in collaborazione con Fotografia Europea e in partnership con Fondazione Palazzo Magnani.

Il progetto ha questa impostazione: sei giovani coreografi (Saul Daniele Ardillo, Damiano Artale, Hektor Budlla, Philippe Kratz, Roberto Tedesco, Diego Tortelli) hanno creato delle micro-performance di circa sei minuti per singolo danzatore. Le coreografie sono affidate di volta in volta a fotografi differenti, chiamati a dar vita ad un'esposizione nella quale i corpi dei danzatori sprofondano in un paesaggio urbano o naturale. L'idea è quella di attribuire una completa libertà e autonomia alla creazione di danza e a quella artistica (in questo caso, fotografica), arrivando ad una sintesi solo al termine del processo creativo.

Il fotografo mette a fuoco liberamente uno sguardo sulla città contemporanea (paesaggio o monumenti, periferie o spazi naturali), collocandovi il danzatore come detonatore di emozioni e percezioni. Ma la performance di danza è mostrata al pubblico solo alla fine, accostata con le fotografie già organizzate in esposizione.

La dimensione – effimera per definizione – del movimento danzato si confronta così con la rappresentazione fotografica, che coglie per sempre un singolo istante.

Per la tappa a Tunisi l'artista di origine greco-tunisina Marianne Catzaras ha fotografato le sei performance immerse nel sito archeologico di Cartagine.

Nella foto in copertina la danzatrice con il suo corpo effimero dipinge traiettorie di eleganza nel tempo. Il suo gesto riflette la fugacità della sua esistenza, mentre l'antica statua su cui si appoggia parla di un'eternità passata.

Nel dialogo tra l'effimero e l'eterno emergono, come sempre, contrasti sorprendenti. Le rovine, imponenti e solide, sono testimoni mute delle vite che sono passate. Tuttavia, la danzatrice, con i suoi movimenti delicati e fugaci, dà vita a un'energia e una bellezza che sfidano il trascorrere del tempo.

La danza svela la fragilità dell'esistenza umana, mentre le rovine rivelano la resistenza delle opere realizzate dall'uomo. C'è un'armonia paradossale in questo dialogo: la danzatrice e la fotografa rendono immortali i momenti fugaci, mentre le rovine ricordano la caducità delle creazioni umane.

Così come la fotografia crea un dialogo tra l'effimero e l'eternità, dobbiamo trovare il nostro modo di connetterci con la grandezza dell'infinito. Che sia attraverso l'arte, la scienza o le azioni quotidiane, possiamo lasciare un segno nel tempo, e trasformare la nostra transitoria esistenza in un'opera d'arte che perdura oltre la nostra presenza fisica.

<https://www.fndaterballetto.it/scheda-produzione/in-finito/>



*In IV di copertina
FND/Aterballetto – In/Finito
Danzatrice in primo piano: Arianna Kob
Sito Archeologico di Cartagine (Tunisia),
maggio 2022
Foto Marianne Catzaras*

*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*