



# urbanistica

# INFORMAZIONI

■ **Chi governa il territorio?** ■ Verso la definizione del **progetto Inu** sulla **riforma** del Governo del territorio ■ Finalità e punti cardinali per una Legge di **principi fondamentali** per il Governo del territorio e la pianificazione ■ **FOCUS Politiche climatiche** nelle città metropolitane ■ Nuove ragioni per la memoria. **Alessandro Tutino 1926-2022** ■ **STUDI&RICERCHE** L'inseparabilità del **conflitto**. Il porto di **Beirut** ■ **INU COMMUNITY** Il **driver culturale** della rigenerazione urbana ■ **SAPERI, FORMAZIONE, PROFESSIONE** **Green competence** ■ **PODCAST BISP 2023**. Prossimità e spazi della **formazione** ■ **Urbanpromo Letture 2023 Testi&Pretesti** ■ **SPAZIO GIOVANI** Premio **Ilaria Rambaldi** ■ **URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI** **Tirana**. Gli alberi componenti **viventi** delle aree urbane. **Rigenerazione** urbana in Emilia Romagna ■ **EVENTI** Inu per **Jane's Walk 6.0** ■ **ASSOCIAZIONI ASSURB** Competenze professionali **ECTP-CEU** Union of Bulgarian Spatial Planners ■ **EREDITÀ** Mauro Giudice ■ **LETTURE&LETTORI** **Aree interne** ■ **SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI** **Social Housing** ■ **INU APPENDICE** **Proposta di articolato** Legge di **principi fondamentali** e **norme generali** per il Governo del territorio e la pianificazione ■

**311**

Rivista bimestrale  
Anno LI  
Settembre-Ottobre  
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 (Letture&Lettori)

**Segreteria di redazione**  
Valeria Vitulano (responsabile)

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

**Impaginazione**  
Valeria Vitulano, Michela Capella

**Immagine in IV di copertina**  
FND/Aterballetto – MicroDanze  
Saul Daniele Ardillo in Platform02 di Ina Lesnakowski  
Stavros Niarchos Foundation Cultural Center, Atene, 9-10 ottobre 2021  
Foto Valeria Isaeva ©

**311**  
Anno LI  
Settembre-Ottobre 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), Alessandro Bruni (Umbria), Camilla Cerrina Feroni (Toscana), Paolo Colarossi (Lazio), Pasquale De Toro (Campania), Donato Di Ludovico (Abruzzo e Molise), Marco Engel (Lombardia), Sandro Fabbro (Friuli Venezia Giulia), Laura Fregolent (Veneto), Carolina Giaimo (Piemonte e Valle D'Aosta), Francesco Licheri (Sardegna), Giampiero Lombardini (Liguria), Domenico Passarelli (Calabria), Renato Perticarari (Marche), Pierluigi Properzi (Abruzzo e Molise 2° rap.), 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 2° rap.), 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, Vecchi L.

**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.), ingegneregioseppemilano@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 Chi governa il territorio?

Carolina Giaimo

## IL PUNTO

### 7 Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio

Michele Talia

## AGENDA

### 10 Finalità e punti cardinali per una Legge di principi fondamentali per il Governo del territorio e la pianificazione

Carlo Alberto Barbieri,  
Paolo Galuzzi

## FOCUS

### POLITICHE CLIMATICHE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

a cura di Ignazio Vinci

### 15 Politiche climatiche e governo metropolitano in Europa: stato dell'arte ed appunti per un'agenda

Ignazio Vinci

### 20 Le politiche per il clima nella Città metropolitana di Bologna

Simona Tondelli, Claudia de Luca

### 26 Percorsi di governance e pianificazione per l'adattamento ai cambiamenti climatici in Città metropolitana di Milano

Cinzia Davoli, Nicola Colaninno, Francesca Framba,  
Eugenio Morello

### 32 L'azione climatica a scala metropolitana. Il caso dell'Area metropolitana di Barcellona

Sonia De Gregorio Hurtado, Moneyba González Medina,  
Mariona Tomàs Fornés

### 37 Approcci territoriali ai piani di adattamento climatico nelle città europee

Chiara Marasà

## FOCUS

### NUOVE RAGIONI PER LA MEMORIA. ALESSANDRO TUTINO 1926-2022

a cura di Michela Morgante

### 43 In basso, a sinistra. Tre decenni di azione culturale e riflessioni sulle pratiche

Michela Morgante

### 50 Io e Sandro tra Milano e lo luav. Empatie, divergenze, appuntamenti mancati

Paolo Ceccarelli

### 52 La versione di Tutino. Il territorio come teatro delle relazioni sociali

Luisa Pedrazzini

### 57 Un urbanista impegnato negli anni '50. La formazione professionale e politica

Elettra Carnelli

### 60 'La città per tutti' in Lombardia. Urbanistica militante, dal Pim alla Sezione regionale Inu

Pierluigi Nobile, Michela Morgante

### 63 Tra Melzo e San Donato. Costruire il primato del pubblico, testando il limite della disciplina

Elio Bosio

### 66 Attualità del contributo di Tutino al dibattito sui centri storici italiani

Liliana Padovani

### 71 Gli anni veronesi di Tutino

Anna Braioni

## STUDI&RICERCHE

a cura di Carolina Giaimo

### 73 **L'inseparabilità del conflitto. Il porto di Beirut, l'esplosione e un'urbanità contesa**

Hanadi Samhan, Camillo Boano

## INU COMMUNITY

### **Il driver culturale della rigenerazione urbana**

a cura della Community Cultura e creatività

### 80 **PNRR e cultura. Dai borghi all'intelligenza artificiale**

Vittorio Salmoni

### 82 **I borghi come monumento, questo l'intento del bando nazionale sulla rigenerazione**

Giuseppe De Luca

### 83 **Rione Fossi di Accadia. Suggestione di un borgo che affascina il suo territorio montano**

Eustachio Franco Antonucci

### 86 **Il progetto di museo diffuso ad Appignano (Mc)**

Mariano Calamita, Stefano Montecchiarini

### 88 **Il Festival di fotografia per il Borgo di Montefano**

Denis Curti

### 90 **Villa Simonetti a Osimo (An)**

Simone Gheduzzi

## SAPERI, FORMAZIONE, PROFESSIONE

### **Green competence**

a cura di Francesca Calace

### 92 **Un quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità**

Domenico Decaro

## PODCAST BISP 2023

### **Prossimità e spazi della formazione**

a cura di Carolina Giaimo, Elena Andreoni e Gianluca Cantisani

### 95 **Fare scuola. Programmi politici, progetti spaziali, innovazione sociale**

Carolina Giaimo, Elena Andreoni

### 97 **Sconfinamenti. Un nuovo rapporto scuola-città per Roma Capitale**

Claudia Pratelli

### 99 **Bologna a scuola si muove sostenibile: un progetto di comunità**

Valentina Orioli, Daniele Ara, Chiara Girotti, Lucia Paglioni

### 102 **Torino. Nuove strategie per una scuola polifunzionale, aperta al territorio e motore di rigenerazione**

Carlotta Salerno, Pier Giorgio Turi

### 104 **Spazi scolastici innovativi in Puglia. Ricerche e progetti**

Nicola Martinelli, Nicoletta De Rosa, Roberta Tenerelli

### 109 **Scuola e territorio: una prospettiva che mette al centro una idea 'densa' di prossimità**

Ianira Vassallo

### 111 **Note a margine di un concorso**

Stefano Tropea

### 113 **La scuola senza muri. Ritualità e patti educativi nella città delle comunità**

Daniele Mancini

### 115 **Riportare la scuola al centro del villaggio**

Piero Rovigatti

### 118 **Il quadro delle azioni di comunità**

Gianluca Cantisani

## PODCAST UP LETTURE 2023

### **Testi&Pretesti**

a cura di Margherita Nagni

### 121 **Leggere per scrivere il futuro dell'urbanistica e del governo del territorio**

Margherita Nagni

## SPAZIO GIOVANI

a cura di Luana Di Lodovico e Giada Limongi

### 125 **Premio "Ilaria Rambaldi": i lavori vincitori della sesta edizione**

Luana Di Lodovico, Maria Grazia Piccinini

### 126 **La Metodologia CIM (City Information Modeling) per il progetto di rigenerazione della città dell'Aquila**

Nicole Pascucci

### 128 **Plug in the park: il parco attrezzato di Ortona dei Marsi come infrastruttura per l'emergenza**

Ilaria Meucci

### 130 **Strategie rigenerative per territori multirischio: il caso di Destra Volturno in Campania**

Claudia Sorbo, Adriana Galderisi

### 133 **Le vie della Valle-Ferrovie dismesse d'Abruzzo: il caso Sangritana**

Ludovica Verna

## URBANISTICA, SOCIETÀ, ISTITUZIONI

a cura di Carmen Giannino

### 135 **Paesaggi urbani resilienti. Il caso studio di Tirana, Albania**

Fabrizio Aimar

### 139 **Gli alberi componenti viventi delle aree urbane**

Gian Pietro Cantiani

### 141 **Le competenze per la rigenerazione urbana: una prima indagine in Emilia Romagna**

Francesco Berni, Serena Maioli, Martina Lodi

## EVENTI

### Inu per Jane's Walk 6.0

a cura di Gaetano Giovanni Daniele Manuele

### 145 **Inu e Jane's walk, storia di un proficuo sodalizio**

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

### 147 **Jane's walk: La giusta organizzazione per un prezioso strumento di pianificazione della città dal basso**

Roberta Calcina

### 148 **Inu per Jane's Walk 6.0: un workshop sulle passeggiate italiane dedicate a Jane Jacobs**

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

## ASSOCIAZIONI

### ASSURB

### 150 **Competenze professionali: punto e... virgola**

Chiara Panigatta

## ECTP-CEU

### 152 **The Union of Bulgarian Spatial Planners – playing for fair practice**

Angel Burov, Elena Dimitrova

## EREDITÀ

### 154 **Mauro Giudice. Un uomo colto e ironico**

Carolina Giaimo

## LETTURE&LETTORI

### 155 **Politiche urbane verso la transizione? I casi di Bologna e Detroit**

Federico Camerin

### 156 **Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne**

Clelia Fusco, Maria De Rosa, Valeriano Pesce

## SIGNIFICANTE&SIGNIFICATI

### 161 **Social Housing**

Laura Colini

## Inu APPENDICE

### 163 **Proposta di articolato Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione**

Gruppo di lavoro Inu

**CAMPAGNA  
ASSOCIATIVA  
2023**

**Cara Socia, caro Socio,**

come hai potuto notare, l'offerta culturale e tecnica dell'Inu, realizzata grazie alla Tua quota associativa, è in grande crescita.

Facendo grande economia grazie al ricorso alle comunicazioni telematiche, abbiamo potuto investire nelle ricerche e manifestazioni per il 90° anniversario dell'Istituto ([www.inu90.com/](http://www.inu90.com/)). Ha ripreso regolarità di uscita Urbanistica Informazioni e settimanalmente ricevi la Newsletter dedicata esclusivamente ai soci. In collaborazione con le altre associazioni del settore, l'Inu avanza proposte legislative.

Per questo Ti chiedo di rinnovare l'adesione alla campagna associativa 2023.

Nel sito web dell'Inu ([www.inu.it](http://www.inu.it)) troverai le attività più recenti, i documenti, le iniziative nazionali e locali. Per ogni informazione e chiarimento, Ti invito a contattare la Segreteria Inu all'indirizzo [segreteriaipresidenza@inu.it](mailto:segreteriaipresidenza@inu.it).

L'importo delle quote associative non è stato modificato rispetto allo scorso anno. L'importo lo trovi sul sito [www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/](http://www.inu.it/sezione/associazione-a-inu/). Colgo l'occasione per chiederti di dare un contributo, segnalare esigenze, proporre servizi e supporti alle attività di governo del territorio da parte del nostro Istituto.

Il versamento della quota 2023 potrà essere effettuato con le seguenti modalità:

- tramite bonifico sul conto corrente Bancario intestato a "Inu"  
**IBAN IT 18 W 03069 09606 100000151369**
- tramite carta di credito al seguente link [www.inu.it/rinnovo.php](http://www.inu.it/rinnovo.php)

Ti ringrazio molto e spero di incontrarti presto,  
Michele Talia



## Chi governa il territorio?

Carolina Giaimo

È certamente necessario soffermarsi sulla urgente esigenza di una legge di riforma della pianificazione quale attività del governo del territorio, che doti il Paese di nuovi principi e regole. Da tali nuovi principi e (poche) regole è necessario che discendano leggi regionali che consentano di operare con maggiore efficacia nei rispettivi sistemi locali e nell'area vasta.

Una legge nazionale che informi leggi regionali per innovare l'ordinamento ed i contenuti dell'urbanistica offrendo un repertorio di strumenti utilizzabili nel campo del rapporto fra interesse generale e particolare e fra risorse pubbliche ed investimenti privati, così come nel campo del regime degli immobili, consentendo processi di decisione e pianificazione basati sul dialogo cooperativo delle istituzioni, rendendo più efficaci e flessibili i piani, favorendo un'operatività coerente al perseguimento di obiettivi e valori condivisi per la conservazione, l'innovazione, la trasformazione e lo sviluppo del territorio e della città.

Il superamento della vigente legge urbanistica nazionale 1150/42 così come integrata dalla L 765/67 deve essere orientato alla definizione di principi volti ad introdurre almeno alcuni sostanziali caratteri innovativi:

- nel sistema di pianificazione e delle prassi ad esso collegate, come quelli della sussidiarietà e cooperazione fra istituzioni e livelli di piano in luogo dell'attuale struttura verticale del sistema di tipo gerarchico e subordinato;
- nel ripensare alla natura ed all'efficacia dei contenuti dei piani (auspicabilmente strutturali e strategici, regolativi, operativi);
- nell'affrontare su basi concrete e realistiche questioni come quelle del regime degli immobili e della sostenibilità ambientale delle trasformazioni territoriali;
- nel ridefinire il quadro delle dotazioni e dei servizi di welfare a partire dall'incremento della qualità insediativa urbana ma anche dal raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sull'intero territorio nazionale e dei doveri dei soggetti privati e pubblici.

D'altra parte anche nella prospettiva regionalista rinforzata e sussidiaria, sostanzialmente già in atto, vi sono importanti competenze concorrenti, come quella del governo del territorio, che richiedono di essere regolate da leggi esito del combinato disposto di una

legislazione statale (di fondamentale riferimento in termini di principi generali) e di leggi regionali di disciplina ed efficacia procedurale delle rispettive realtà; una soluzione che trova l'equilibrio di ogni contributo legislativo all'interno del principio di sussidiarietà.

Il sistema istituzionale italiano successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001 impone, ad una proposta di superamento della legislazione urbanistica nazionale vigente, di essere rigorosamente una legge di principi e di metodo generale della pianificazione; una legge con caratteristiche costitutive nei confronti di un'azione legislativa da parte delle Regioni, capace di valorizzare l'autonomia istituzionale e di governo del territorio regionale e locale, di sviluppare la sperimentazione, di valorizzare le differenze, di individuare quelle soluzioni idonee alle specificità e diversità dei territori.

Va riconosciuta la delicatezza del corretto rapporto che deve esistere tra legge nazionale di principi di governo del territorio e competenze e ruolo della legislazione regionale. Del resto, su un punto, e cioè sul ruolo centrale delle Regioni, sembra emergere una convergenza, così come sempre più ampio appare il riferimento ai principi di sussidiarietà, leale collaborazione interistituzionale e partecipazione come base logica e giuridica che lega i diversi attori del governo del territorio in Italia.

Un campo di riflessione e di lavoro che oggi appare, dunque, particolarmente importante riguarda la questione di un cambiamento dei rapporti fra livelli istituzionali di governo del territorio, dei loro processi decisionali e dei loro atti e strumenti di pianificazione e dell'innovazione profonda delle procedure relative.

Vi è una ragione più generale che attiene alla crescita in senso democratico e pluralista del governo pubblico del territorio nella quale si iscrive l'esigenza di uscire da una situazione in cui i soggetti istituzionali, invece che essere *partners* in un processo di pianificazione di tipo reticolare e cooperativo, competono (anche corporativamente) su ogni singolo atto di piano, per di più privilegiando uno stile di comportamento ed una sostanza di azioni in cui prevale ancora la 'cultura della procedura' in luogo di una 'cultura dell'intervento'.



Sembra dunque necessario imprimere una nuova direzione di marcia, anche disciplinare, su cui misurare la maturità di un impegno tecnico e politico di riforma del sistema complesso delle regole per un buon governo del territorio.

Una base a partire dalla quale costruire quella legge nazionale di cui necessitano le Regioni per legiferare più autorevolmente ed efficacemente favorendo un'attività di pianificazione adatta alle sfide contemporanee.

Ciò che appare necessario è, quindi, da un lato sviluppare una riflessione sul tipo di legge nazionale di cui hanno bisogno sia il Paese che le Regioni e sul tipo di azione legislativa e di indirizzo di cui necessita il territorio; dall'altro, considerare la sperimentazione di piani e politiche in corso in alcuni Comuni, Città metropolitane (e forse qualche Provincia), avendo attenzione al tipo di domanda che tali sperimentazioni pongono, dal basso, ai principi, alle regole e all'azione di pianificazione e indirizzo di Stato e Regioni.

In particolare, alcuni fra nodi problematici, questioni e domande più evidenti su cui appare utile riflettere e agire possono essere schematicamente così evocati.

Di chi è il territorio da pianificare? Quello della Stato, delle Regioni, delle Città metropolitane e Province o dei Comuni (o anche e forse sempre di più delle Autorità, Agenzie, Società miste)?

Di quale territorio si tratta? Quello 'virtuale' delle reti o quello reale degli interventi di trasformazione dello spazio locale?

Qual è il territorio della sussidiarietà? Quello della sua suddivisione in 'oggetti' che competono ai diversi livelli istituzionali? Potrebbe essere una risposta plausibile, anche se è il territorio sulla 'frontiera' degli oggetti che costituisce il problema e che molto più dell'altro richiede di sostituire la competizione corporativa sulla divisione dei poteri di pianificazione del territorio, con cultura ed azioni cooperative e di copianificazione.

Vi sono troppe istituzioni per governare il territorio? Il problema è mal posto (e concorre al permanere di una più generale abitudine alla difficoltà di decidere ed alla cultura del rinvio delle questioni complesse) e va invece affrontato nei termini di un pluralismo virtuoso in cui l'azione dei soggetti istituzionali assolve ai compiti propri degli enti territoriali e coopera per produrre 'valore aggiunto' di governo del territorio.

È necessario un piano utile ed efficace: ma per chi? Oggi il piano è rivolto solo 'agli altri', detta cioè regole al comportamento dell'iniziativa privata ma è assai più vago e 'variabile' nei confronti degli interventi pubblici e della politica e delle azioni concrete dell'istituzione responsabile di quel piano.

È certamente necessario passare da un piano che esercita un'autorità pubblica spesso solo formale ad un piano che comprenda in modo trasparente ed utile per l'interesse generale una equilibrata negoziazione pubblico-privato e pubblico-pubblico, consentendo di valutare utilità ed efficacia di tali negoziazioni non soltanto sulla base del raggiungimento di qualche 'accordo' ma della coerenza con i contenuti 'strutturali' (costitutivi e fondativi) del piano e del perseguimento operativo delle strategie esplicitate. ■

## 2024 ECTP-CEU combined events in collaboration with INU

Naples, 22-24 April 2024

Department of Architecture, University of Naples Federico II

### Inclusive Cities and Regions - Territoires inclusifs



After the pandemic and with Russia's full-scale war of aggression against one of our countries, the European planners are now called to face two additional challenges to climate change and migration/inclusion, which characterised much of our scientific and professional debate during the years before 2020.

Migration has many causes, ranging from war and political oppression to structural weakness or poverty of regions and countries, where the limits between the causes are often fuzzy or where the causes themselves are multivariate. Migration is a global phenomenon. Europe is involved in both, external and internal migratory movements: from Africa and Asia across the Mediterranean Sea and the 'Balkans route', from southern and eastern to northern and western Europe, from economically weak to metropolitan regions, as well as through urban neighbourhoods. Social disparities increase in line with spatial segregation and complexity of cities.

In such conditions the planned ecological transition, which is the strategic response to climate change, is at risk if the difficult conditions of high energy costs and increased social fragmentation are not overcome. On the other hand, a just and equitable society can no longer be conceived outside the complex ecological and energy challenges and the necessary technological development. This is the problematic context of the European spatial policy, and it should be the reference for the European policy review and the spatial planners' proposals. They are proposed as the general theme of the 14th Biennale of European Towns and Town Planners in 2024. The Biennale's task is to analyse and evaluate in depth problems and policies considering both, practical plans and projects as well as academic research. During the thematic workshops, several case studies will be presented by the participants, which will open further debate and opportunities for international discussion.

THE CALL FOR PROJECTS  
WILL BE PUBLISHED SHORTLY

## Nuovi passi in avanti verso la definizione del progetto dell'Inu sulla riforma del Governo del territorio

Michele Talia

A circa un anno di distanza dal XXXI Congresso di Bologna, il “cantiere” della legge sulla pianificazione e il governo del territorio ha prodotto alcuni significativi avanzamenti, testimoniati innanzitutto dall'articolato (ancora in bozza) pubblicato nelle pagine di questo numero della *Rivista*, e dal confronto serrato sui contenuti più qualificanti della proposta tra il gruppo di lavoro e i principali *stakeholders* all'interno e all'esterno dell'Istituto. Dopo aver ricevuto i commenti critici e il contributo migliorativo di quasi tutte le nostre Sezioni regionali, di un gruppo di giuristi che ha affiancato il gruppo di lavoro e del Consiglio direttivo nazionale, e dopo aver avviato un ciclo di appuntamenti che si è aperto con un incontro con i rappresentanti di un nutrito gruppo di Regioni iscritte all'Inu,<sup>1</sup> siamo in procinto di raccogliere le suggestioni di autorevoli interlocutori istituzionali, accademici e professionali nell'ambito di un Convegno che si svolgerà a Firenze l'8 novembre nell'ambito della XX edizione di Urbanpromo.

L'intensificarsi di un calendario di incontri e di seminari che dovrebbe culminare nella giornata di studio che intendiamo organizzare nei prossimi mesi presso la Camera dei Deputati non deve farci dimenticare che, soprattutto nella fase che si è aperta con l'avvio della XIX Legislatura, il contesto più generale in cui operiamo suscita non poche preoccupazioni circa la possibilità di far breccia sulla palese sottovalutazione dell'importanza di alcuni processi riformatori e di modernizzazione della disciplina e della pratica urbanistica, i cui risultati sono attesi in Italia ormai da troppi anni.

Non solo. I ritardi maturati in questo ambito specifico non si limitano a determinare una frequente competizione tra lo Stato e le Regioni relativamente all'esercizio della potestà legislativa, ma aprono il campo da un lato ad un impulso crescente alla deroga e alla semplificazione di un quadro normativo in realtà fin troppo complesso, e dall'altro ad un intensificazione del dibattito sull'autonomia differenziata destinato a generare un clima pericolosamente conflittuale. Con il duplice effetto di alimentare nel primo caso una pericolosa deriva che tende alla deregolamentazione, e nel secondo di circoscrivere imprudentemente il ruolo della amministrazione statale, soprattutto laddove quest'ultima potrebbe contribuire al superamento delle disuguaglianze socio-territoriali e a garantire l'unità del Paese.

A fronte di questo pericoloso allargamento degli ambiti in cui il bilanciamento tra l'interesse pubblico generale e le convenienze

particolari è messo imprudentemente a repentaglio, la propensione ad estendere progressivamente i compiti del Testo unico per l'edilizia (Dpr 380/2001) – invadendo e incorporando settori di competenza urbanistica come, ad esempio, la rigenerazione territoriale ed urbana – costituisce una rischiosa tendenza che è necessario sottoporre ad un attento monitoraggio. Come allo stesso modo sembra ormai necessario porre sotto osservazione le ‘grandi manovre’ autonomiste e il loro impulso ad eludere il pieno riconoscimento dei Lep, quasi che l'applicazione degli standard minimi di servizio pubblico, indispensabili per garantire in tutto il territorio nazionale i “diritti civili e sociali” tutelati dalla Costituzione, possa costituire solo una possibilità, e non invece una condizione imprescindibile ai fini della implementazione dell'Intesa sull'autonomia differenziata concessa alle Regioni.

Riproponendo un punto di vista che avevo già presentato in occasione dell'appuntamento congressuale bolognese, è dunque il caso di sottolineare che l'Istituto non vuole limitarsi alla formulazione di un disegno di legge di principi generali. Né intende ridursi a proporre il dissolvimento di quella indeterminatezza implicita nella applicazione della dottrina della disciplina concorrente al governo del territorio che era stata introdotta nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, ma che nessuno ha finora provato a dissipare. Al fine di superare questa *impasse*, il testo di legge proposto dall'Inu intende optare piuttosto per un modello normativo ‘multifunzionale’, che vuole essere in grado cioè di affiancare alla formulazione dei principi fondamentali e delle regole generali del governo del territorio, anche la disciplina di alcuni argomenti di legislazione esclusiva dello Stato, nonché l'individuazione di quelle materie in cui la presente legge provvede ad operare una delega ad emanare i necessari decreti legislativi nell'ambito dei principi e dei tempi ivi definiti.

Nel proporre questo nuovo, ambizioso paradigma si intende evitare che la sfiducia nella capacità realizzativa della pubblica amministrazione incoraggi un'attività legislativa perennemente di corto respiro, con provvedimenti auto-applicativi che sperano di poter fare a meno del potenziamento e della riqualificazione delle competenze tecnico-progettuali e della burocrazia dello Stato, che sono scese ormai da tempo sotto il livello di guardia (Cassese 2019). È dunque per questo motivo che l'articolato che abbiamo messo a punto, subito dopo aver enunciato i principi fondamentali e le finalità del governo del territorio, provvede alla definizione del quadro procedimentale

nel quale può operare la rigenerazione territoriale e urbana, integrandosi in modo sinergico con gli obiettivi del contenimento del consumo di suolo e della messa in sicurezza del territorio. Operando in questo modo, la proposta dell'Inu cerca di impedire che una materia così complessa e promettente per la riqualificazione del territorio antropizzato possa essere sbrigativamente affidata ad una riscrittura del Testo unico dell'edilizia, o ad altri provvedimenti ancor più riduttivi e di corto respiro.

Si deve peraltro alla convinzione che tra la formulazione di una iniziativa di legge sul governo del territorio e il varo di una nuova agenda urbana vi debba essere una sostanziale continuità se nel testo proposto dall'Inu figurano questioni di particolare rilievo per l'avvio di una nuova stagione riformista. Si fa riferimento, ad esempio, al chiarimento delle condizioni a cui è subordinata la durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici, o al "superamento di una fiscalità immobiliare interessata solo all'ammontare del prelievo ed indifferente agli effetti urbani" (Stanghellini 2022: 7). In entrambi i casi l'Inu intende riconfigurare un terreno fondamentale di proposta e di rinnovamento, con cui rilanciare finalmente la collaborazione tra l'amministrazione pubblica e gli operatori economici privati, situazione quest'ultima che ha rappresentato in passato non solo un campo privilegiato per la sperimentazione di nuove pratiche urbanistiche, ma anche un ambito soggetto a frequenti contrasti e a ricorrenti criticità.

Conviene sottolineare a questo punto che – nel predisporre un nuovo testo di legge sulla pianificazione e il governo del territorio che l'Italia aspetta ormai da troppo tempo – l'Inu non può fare a meno di ripensare alla sua lunga storia, e alle differenti situazioni in cui ci siamo trovati quando abbiamo provato a collaborare con le istituzioni per sostenere con risposte innovative l'ansia di cambiamento che attraversava il nostro sistema economico e sociale. In tali condizioni abbiamo concorso il più delle volte a sostenere processi evolutivi che erano già in atto, ma che erano ancora fermi ad uno stadio germinale, laddove negli ultimi anni il dibattito pubblico e la percezione diffusa della domanda di cambiamento appare profondamente modificata, e alla consapevolezza che la società contemporanea si caratterizzi per una sostanziale iniquità e per una distribuzione asimmetrica della ricchezza corrisponde ormai una ricerca di soluzioni individuali, incentrate quasi esclusivamente sulla aspirazione al miglioramento dei propri livelli di reddito.

Se in questo mutato contesto vogliamo produrre conseguenze durature tanto nel dibattito urbanistico nazionale, quanto nei sistemi regionali di pianificazione, dobbiamo essere in grado di dimostrare che le nostre proposte possono operare un'autentica inversione di tendenza relativamente a quei comportamenti che hanno finora ostacolato la modernizzazione del Paese (Talia 2020).

La traccia di tale lavoro è riconoscibile sia nel contributo di Carlo Alberto Barbieri e Paolo Galuzzi, sia, soprattutto, nei principali contenuti della nostra proposta di legge.

Vi sono almeno due specifici passaggi di quest'ultima che mi preme richiamare in apertura. Il primo – già citato in precedenza – riguarda un aggiornamento degli standard urbanistici, che ad oltre cinquant'anni dalla approvazione del Dì 1444/1968 debbono essere

rivisitati per tener conto dei mutamenti manifestati dalla domanda sociale, e per far fronte alle nuove questioni introdotte dal *climate change* e dall'inserimento in Costituzione (art. 9) del principio fondamentale della tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle future generazioni. Come abbiamo già avuto modo di osservare, il passaggio da un approccio prevalentemente parametrico nel dimensionamento degli standard all'impiego di nuovi criteri quali-quantitativi, che si rendono invece necessari per prefigurare le nuove dotazioni urbanistiche, avviene contemporaneamente all'introduzione dei Lep (Livelli essenziali delle prestazioni) che devono essere definiti e attuati dallo Stato, dalle Regioni e dagli enti locali nell'erogazione dei servizi ai cittadini, in quanto connessi alla garanzia di talune aspirazioni fondamentali dei singoli quali il diritto alla salute, il diritto all'istruzione, il diritto all'assistenza sociale.<sup>2</sup> Nella misura in cui il riferimento obbligato ai Lep può rappresentare un fondamentale contrappeso nei confronti dei rischi per l'unità nazionale imputabili ad un progetto di autonomia regionale differenziata che tenda a cristallizzare i divari esistenti e minacci di aumentarne le disuguaglianze, la proposta dell'Inu offre un importante ancoraggio per promuovere al più presto una serie di misure volte a garantire "il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati, ai differenti livelli, dal processo di pianificazione".

Quanto al secondo contenuto della nostra proposta che intendo richiamare, esso riguarda la proposizione di una forma del piano in cui si manifesti la necessità di sostituire progressivamente il principio di conformità con quello di coerenza.<sup>3</sup> Per effetto di questa transizione, la disciplina urbanistica potrebbe essere chiamata ad utilizzare un paradigma ben più ampio e complesso, che si fonda sull'esigenza di garantire l'accordo sostanziale, da parte di ogni nuovo strumento di pianificazione, con gli obiettivi e gli indirizzi fissati dai piani sovraordinati. Ne consegue indubbiamente l'urgenza di un differente modo di porre in relazione i contenuti dei piani urbanistici regionali, provinciali e comunali, facendo leva su un modello di pianificazione atto a favorire la flessibilità degli strumenti urbanistici e contemporaneamente a ridurre il ricorso alle varianti urbanistiche. Oltre ad aumentare in termini più generali l'efficienza complessiva del governo del territorio, una evoluzione di questo tipo potrebbe condurre evidentemente ad una significativa estensione del metodo della copianificazione, che nel nome della coerenza delle scelte compiute dalle differenti amministrazioni locali potrebbe sviluppare funzioni significative – e finora raramente esercitate – di indirizzo, di coordinamento e di programmazione.

Dovrebbe apparire pressoché indiscutibile che questo importante cambiamento di prospettiva nella valutazione della congruenza tra le scelte compiute dai soggetti ed attori della pianificazione non solo determina l'irruzione di una certa dose di discrezionalità all'interno del processo decisionale, ma contribuisce alla delimitazione di un più ampio margine di manovra per la stessa progettazione urbanistica, che fino ad ora ha lamentato sovente la presenza di un eccesso di vincoli burocratici nella verifica di conformità delle scelte proposte dal *planner*.

Nella misura in cui le condizioni urbanistico-territoriali della trasformabilità tenderanno a modificarsi, i compiti del progettista e

quelli del tecnico istruttore che opera nella pubblica amministrazione sono destinati a subire un corrispondente mutamento, che presuppone un differente orientamento dei programmi formativi adottati non solo dall'università, ma anche dalle istituzioni a cui è affidato l'aggiornamento professionale e la specializzazione di questi profili. Il percorso di una riforma del governo del territorio è dunque legato in misura non irrilevante alle iniziative che verranno adottate per 'preparare la strada' ad un profondo cambiamento della cultura e degli strumenti della pianificazione, ed è anche per questo motivo che l'Inu ha deciso di affiancare alle iniziative che puntano all'avanzamento della proposta di una legge sul governo del territorio, anche uno specifico impegno sui temi affrontati dalla "Riforma dei saperi", che il MIUR ed il Cun hanno lanciato nel 2018, ma che riteniamo debbano aprirsi all'esterno del circuito accademico, coinvolgendo in misura significativa anche la pubblica amministrazione e il mondo delle professioni.

Nei prossimi mesi l'attività dell'Istituto punterà pertanto ad approfondire le relazioni esistenti tra l'evoluzione della legislazione in materia di pianificazione e di disciplina urbanistica da un lato, e il rafforzamento, quantitativo e qualitativo, dei soggetti ed attori che dovranno farsi carico di questo rinnovamento radicale dall'altro. Oltre a dedicare a quest'ultimo tema il nostro Convegno nazionale del 2024 – che si svolgerà a Milano nel mese di gennaio – le prossime iniziative dell'Istituto punteranno a tenere insieme questi due aspetti, nella convinzione che il successo di un processo di riforma ambizioso come quello che abbiamo concepito dipenda al tempo stesso dai contenuti innovativi della proposta di una nuova legge e dalla capacità di far leva su una nuova generazione di progettisti, tecnici e rappresentanti delle istituzioni in grado di interpretarne e applicarne le principali prescrizioni. ■



Figg. 1-4. Immagini tratte dal Convegno "Legge di principi per il governo del territorio e nuova disciplina urbanistica" (Urbanpromo, Firenze, 8 novembre 2023) nel corso del quale è stata presentata e discussa la proposta di legge dell'Inu.

#### Note

1 Il 18 ottobre 2023 abbiamo incontrato i rappresentanti di Campania, Emilia-Romagna, Friuli Venezia-Giulia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta e Veneto.

2 Cfr. artt. 16 "Dotazioni e servizi" e 17 "Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili" della proposta dell'Inu.

3 Vedi soprattutto l'art. 14 "Strumenti di pianificazione urbanistica" della proposta dell'Inu.

#### Riferimenti

Cassese S. (2019), *La svolta. Dialoghi sulla politica che cambia*, Il Mulino, Bologna.

Stanghellini S. (2022), "Tra passato e futuro", *Urbanistica Informazioni*, no. 305 Special Issue, p. 6-7.

Talia M. (2020), "Il senso della nostra storia", *Urbanistica*, no. 165-166, p. 4-7.

## Finalità e punti cardinali per una Legge di principi fondamentali per il Governo del territorio e la pianificazione

Carlo Alberto Barbieri, Paolo Galuzzi

### **L'urgenza di dotare il Paese di principi del Governo del territorio e la natura multifunzionale e multivalente della proposta di legge**

Il telaio e i pilastri intorno ai quali ha preso forma la proposta di legge di principi elaborata dall'Inu<sup>1</sup> fanno necessariamente tesoro di un impegno costante che l'Istituto ha profuso nell'arco della sua lunga storia e nei decenni più recenti: tra le molte iniziative, la proposta del 1995 (una legge di regole per pianificare la trasformazione) e quella del 2006-08 (la prima riformulazione post modifica costituzionale del 2001, in forma di principi del testo del '95), nonché l'attività di ricerca e confronto propositivo con la Siu e il Censu nel corso del 2021 per il rilancio della necessità della Legge di principi del Governo del territorio (Gdt). Una proposta che, qualora assunta e recepita dal Paese e dai legislatori nazionale e regionali, rappresenterà la prima legge di principi del Governo del territorio basata sulla democrazia rappresentativa delle Istituzioni che costituiscono la Repubblica e sulla loro reciproca collaborazione e partecipazione. La proposta sconta l'assenza di precedenti iniziative legislative a cui riferirsi operativamente se si considerano le 19 materie di legislazione concorrente (e fra di esse il Gdt) previste dal 2001 dalla Costituzione, e prefigura inevitabilmente un'attività su un terreno incerto ma che può far tesoro su alcuni rilevanti elementi di sfondo: una sperimentazione più che ventennale di riforme e pratiche innovative praticate dai Comuni e dalle Regioni; frammentarie iniziative legislative fallite a livello governativo; una ormai matura riflessione disciplinare, anche di natura giuridica, depositatasi nel dibattito dentro e fuori l'Istituto, che consentono di provare a scolpire quei principi fondamentali su cui deve reggersi il Gdt e la sua fondamentale funzione della pianificazione.

Principi a cui necessariamente devono essere affiancate finalità altrettanto fondamentali, in primis per la pianificazione e i suoi strumenti, che richiedono anche l'esplicitazione di norme generali che possano rappresentare una comune essenziale base per l'indispensabile legislazione regionale, capace di tener conto e di valorizzare l'articolazione, le differenze e le specificità dei relativi territori e sistemi socio-economici.

In modo evidente, il Gdt costituisce materia che trova riflessi in altre discipline e in materie inevitabilmente interagenti che competono esclusivamente allo Stato (tutela dei beni culturali, livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, finanza pubblica

e sistema tributario) e che hanno il territorio come recapito e attore protagonista. Ciò rende necessario individuare nessi con misure di riforma economica e sociale e con materie che riguardano da vicino l'ordinamento stesso dello Stato. Per questo la proposta di legge dell'Inu diviene 'contesto' per indispensabili relazioni con materie di esclusiva legislazione dello Stato e con altre concorrenti.

Una proposta di legge del Governo del territorio e di riforma della pianificazione che dunque, coerentemente con i principi e le finalità fondamentali, non si esime dall'individuare alcune norme generali anch'esse essenziali per tutto il Paese, ispirate ai principi di uniformità, di prevalenza e di leale collaborazione, sostenibili e praticate con prudenza, equilibrio e responsabilità, laddove si evidenziano esigenze meritevoli di disciplina omogenea nel Paese. Riconoscendo e valorizzando, al contempo, le diversità regionali e percorsi maturati ed affermatasi in questi due decenni dall'attività legislativa regionale, surrogando di fatto principi e regole, che oggi costituiscono un quadro riferimento non organico su cui si appoggiano le attività di pianificazione e di Governo del territorio delle Regioni e degli Enti locali.<sup>2</sup> Al contempo, provando a farne emergere i migliori fattori comuni, per contenere eclettismi indesiderati e facendo ordine su effetti contraddittori prodotti saltuariamente dalla giurisprudenza (anche dalla Suprema Corte), che in assenza e nel silenzio di una corretta attività legislativa dello Stato hanno indirettamente, mai sistematicamente e attingendo a norme del passato, mal surrogato di fatto, gli indispensabili principi della materia concorrente Gdt.

Una proposta di principi e di norme generali, quindi, ma anche: contesto sia di immediata disciplina delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime costituenti livelli essenziali di prestazione, a garanzia su tutto il territorio nazionale dei diritti civili e sociali che attraverso la pianificazione urbanistica si intendono assicurare; sia di delega al Governo, per quei contenuti che riguardano (è il caso in particolare della fiscalità) competenze esclusive o compiti (ad esempio le risorse e incentivi utili a sostenere la rigenerazione urbana e territoriale) dello Stato. In questo senso la proposta di legge diviene anche delega (artt. 4 e 19) per il Governo con riferimento almeno a due materie urgenti e decisive, quali la fiscalità urbanistica e la rigenerazione urbana, da non legiferare in modo autoreferenziale e tematico-settoriale, ma articolate dentro la cornice della Legge del Governo del territorio.

## **Per una nozione ampia e complessa del Governo del territorio**

La proposta di legge consta di 24 articoli ed assume il Governo del territorio quale vasto insieme complesso di funzioni e competenze fra loro interagenti e incidenti sul territorio (art. 1), quale il processo decisionale e politico attraverso cui le Istituzioni che di esso sono competenti ai diversi livelli, compiono le scelte sull'ordinamento, organizzazione e sviluppo, mediante la pianificazione del territorio. Ne deriva che il Gdt e la pianificazione, assegnati ai diversi livelli istituzionali corrispondono alla struttura democratico-istituzionale stessa del Paese, applicando i principi di sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione, coerenza e leale collaborazione alla pianificazione, alla formazione ed approvazione dei piani e alle loro integrate valutazioni (in primis la Vas).

Il Gdt è funzione pubblica, esercitata dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dai Comuni nelle forme stabilite dalla legge, che si attua attraverso una pluralità di iniziative formali, sia pubbliche che private, con il fine della prevenzione e della riduzione dei rischi ambientali, di garantire a tutti i cittadini e alle future generazioni condizioni equivalenti di efficienza dell'assetto territoriale e degli insediamenti urbani, di accesso ai servizi pubblici fondamentali e a una condizione abitativa adeguata, di tutela e godimento della natura, del paesaggio e dei beni artistici e culturali. Nel raggiungimento di detti obiettivi il Gdt promuove lo sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche anche mediante idonee misure fiscali che assicurino l'organizzazione del territorio e l'effettività delle politiche territoriali, perseguendo il contrasto al consumo di suolo, la rigenerazione territoriale e urbana del sistema insediativo e infrastrutturale, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio.

Il Gdt contempla l'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione e di pianificazione, di localizzazione e attuazione degli interventi sul territorio. Persegue, mediante la pianificazione e programmazione del territorio quale principale metodo e attività a suo supporto, la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni degli immobili e degli spazi aperti e del sistema della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché alle attività di vigilanza e di controllo.

Il Gdt ricomprende, altresì, l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica e la messa in sicurezza del territorio, la pianificazione della mobilità, la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie. Queste attività si concretizzano attraverso atti e piani di competenza regionale e degli altri enti territoriali, che riconoscono le caratteristiche del territorio, determinandone l'organizzazione, le potenzialità e sostenibilità di sviluppo e coesione, di trasformazione e rigenerazione.

### **I principi fondamentali e le finalità del Gdt**

I principi hanno valore assiologico (ciò in cui crediamo), deontico e anche interpretativo nel senso che, laddove la norma non sia definita e dettagliata, il principio offre lo 'spazio pregnante' che può e deve essere implementato o riempito con un'ulteriore azione normativa o con la pianificazione.

La proposta di legge si costituisce intorno ai seguenti undici principi fondamentali di:

**1.** pianificazione integrale del territorio e conciliazione degli interessi diversificati negli strumenti di pianificazione;

**2.** sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione;

**3.** sostenibilità e qualità dei sistemi urbani e trasmissione di beni ambientali integri e risorse territoriali efficienti alle generazioni future;

**4.** eguaglianza territoriale e massima inclusività dei sistemi urbani;

**5.** leale collaborazione e concertazione interistituzionale, nel rispetto della allocazione per competenze delle funzioni della pianificazione,

**6.** consensualità, integrabilità e incrementabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione;

**7.** apertura alla partecipazione dei procedimenti di pianificazione;

**8.** coerenza e competenza tra gli atti dei diversi livelli di amministrazione e coerenza tra i diversi livelli e componenti della pianificazione;

**9.** adeguato fondamento conoscitivo delle scelte e correlativa coerenza delle scelte;

**10.** perequazione con equo riparto di vantaggi e oneri nell'attuazione delle previsioni pianificatorie e compensazione degli impatti delle trasformazioni e delle compressioni dei diritti proprietari;

**11.** semplificazione, collaborazione e buona fede, fiducia e responsabilità, trasparenza e pubblicità.

E alle seguenti undici finalità:

**1.** sviluppo e continuo aggiornamento delle conoscenze degli aspetti fisici, naturali e antropici, sociali ed economici del territorio e delle città e delle loro trasformazioni, come base delle decisioni della pianificazione;

**2.** rigenerazione delle parti di città e di territorio obsolete o degradate sotto il profilo fisico, sociale, funzionale, ambientale

**3.** contenimento e contrasto del consumo di suolo;

**4.** perseguimento della neutralità climatica e del contrasto alle cause dei cambiamenti climatici e della resilienza agli effetti conseguenti, con particolare attenzione all'autonomia energetica e delle comunità locali;

**5.** tutela delle risorse naturali e dei beni culturali e ambientali, anche al fine di promuoverne la valorizzazione;

**6.** individuazione di iniziative di sviluppo, valutandone preventivamente la sostenibilità ambientale ed urbanistica;

**7.** offerta di adeguate condizioni di accessibilità universale a tutta la popolazione, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile e ai bisogni dei soggetti più vulnerabili;

**8.** soddisfacimento del diritto alla abitazione, al benessere psicofisico e alla protezione dai rischi in un quadro di pieno conseguimento dei principi dell'integrazione sociale e funzionale;

**9.** conseguimento di obiettivi di qualità dei contesti naturali, e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare

**10.** recupero a favore dell'interesse pubblico di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalle trasformazioni urbanistiche;

**11.** diffusione di una cultura e metodo della collaborazione, della copianificazione e della concertazione interistituzionali da mettere a frutto nel pieno esercizio delle funzioni del Gdt e di processi di pianificazione per competenze multilivello.

### **Rigenerazione urbana e territoriale, contrasto e contenimento del consumo di suolo sono fondamentali finalità del Gdt**

La rigenerazione urbana e territoriale (art. 3) e il contrasto al consumo di suolo e messa in sicurezza del territorio (art. 5) sono finalità che non possono essere assunte in modo autoreferenziale o come tema

settoriale, ma sono parte fondamentale del Gdt e, soprattutto, degli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica. Pertanto vengono trattate all'interno della proposta di legge e relazionate ai principi e alle finalità prima evidenziate.

La rigenerazione urbana e territoriale, aggrega un insieme di interventi coordinati al contrasto al consumo di suolo e fra loro, inerenti il recupero, la riqualificazione e il rinnovo del patrimonio edilizio, il riutilizzo temporaneo o permanente degli edifici dismessi o sottoutilizzati, la realizzazione di alloggi sociali, l'incremento e la qualificazione degli spazi pubblici, le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, il potenziamento dei servizi pubblici e privati anche attraverso idonee attrezzature e infrastrutture, la cura della salute e della sicurezza, lo sviluppo di forme di mobilità sostenibile, la rimozione dei detrattori ambientali e dei manufatti incongrui.

La *rigenerazione urbana* e il recupero di immobili degradati, dismessi o sottoutilizzati, la loro riqualificazione urbanistica, edilizia, ambientale, architettonica, energetica sociale e funzionale costituisce parte importante dell'economia circolare ed è valore di interesse pubblico da tutelare mediante attività a difesa della qualità ambientale urbana, dell'incolumità pubblica, consentendo ai Comuni di diffidare i proprietari o i titolari di diritti su tali immobili ad eseguire i necessari interventi edilizi o urbanistici.

La *rigenerazione territoriale* può avere prevalente ricaduta sovralocale ed intercomunale ed è finalizzata alla risoluzione di situazioni di degrado urbanistico-territoriale e infrastrutturale, ambientale, socio-economico, al ripristino del suolo naturale e agricolo, al miglioramento della qualità paesaggistica ed ecologica del territorio.

La finalità del contrasto al consumo di suolo sollecita una concreta transizione ecologica della pianificazione, tesa a tutelare e incrementare l'offerta di servizi ecosistemici, migliorare le condizioni di permeabilità dei suoli, rafforzare la biodiversità territoriale e urbana, favorire la rigenerazione dei suoli degradati, ridurre l'inquinamento e gli effetti climatici nelle aree urbane, offrire una migliore qualità della vita dal punto di vista della salubrità, della socialità e dell'integrazione, nonché migliorare la qualità dell'ambiente urbano. Per questa finalità l'articolo 5 della proposta di legge costituisce nozione e norma generale per la necessaria disciplina mediante la legislazione regionale e la pianificazione territoriale e urbanistica.

### **Un ridisegno delle competenze, dove copianificazione e partecipazione divengono interazione tra i soggetti del Gdt e metodi fondamentali della pianificazione**

La proposta sostiene l'indispensabile ruolo dello Stato nel Gdt (art. 6) che interpreta e adatta gli obiettivi di programmazione dello sviluppo del territorio europeo alle condizioni nazionali. Con cadenza relativa alla programmazione europea, lo Stato redige il Quadro strategico nazionale e le Linee fondamentali di assetto del territorio (ai sensi dell'art. 52 Dlgs 112/98), finalizzato allo sviluppo sostenibile del Paese e cura il Monitoraggio nazionale delle trasformazioni insediative e delle politiche urbane nonché l'elaborazione di un Rapporto triennale sullo stato del territorio collegato al Dpef, volto alla conoscenza dei cambiamenti in atto.

Le Regioni (art. 7) adattano i principi e le norme generali alle esigenze e condizioni specifiche e caratteristiche dei loro territori, sociali, economiche, culturali e amministrative, nonché alla pianificazione territoriale e urbanistica, sviluppando politiche e progetti, da condurre in cooperazione con le Città metropolitane, le Province e i Comuni

interessati, promuovendo l'interrelazione dei loro piani con la pianificazione e programmazione regionale.

I Comuni, le Unioni, le Città metropolitane e le Province definiscono, con propri strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, la struttura e la strategia di sviluppo sostenibile, l'assetto e organizzazione del territorio, nell'ambito delle rispettive competenze (art. 8).

### **Un ridisegno del sistema di pianificazione col metodo della copianificazione interistituzionale e ispirato ai principi di competenza, di coerenza, di leale collaborazione, di concertazione**

La pianificazione, in quanto componente essenziale del Gdt, è intesa nel progetto di legge come processo collaborativo di tipo orizzontale, sviluppato per competenza attraverso la copianificazione e sostenuto essenzialmente dal principio di coerenza. Un modello profondamente diverso da quello oggi praticato, che privilegia, anche quando non necessario, un approccio per conformità fra livelli e funzioni differenti di discipline di piano. Ciò richiede un cambiamento culturale e amministrativo nei modi di pensare e praticare la pianificazione, attraverso il quale superare definitivamente il modello di tipo gerarchico-verticale – il cosiddetto 'sistema dei piani a cascata' – derivato dalla L 1150/42, radicato nella concezione della pianificazione che ne è conseguita e nella prassi amministrativa che ne è derivata. In questa prospettiva, la pianificazione territoriale assume efficacia giuridica di indirizzo e/o direttiva per i piani urbanistici e costituisce quadro di riferimento per il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali comunque denominate ed afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio.

In questo ridisegnato quadro di competenze, la copianificazione (art. 10 dell'articolato) costituisce metodo fondamentale di applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione per competenza, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio. Prevede la partecipazione attiva e con pari dignità delle istituzioni, anche statali, nell'ambito e per le rispettive competenze di pianificazione del territorio, durante il processo di formazione e approvazione dei piani, mediante conferenze interistituzionali di copianificazione e valutazione ove sviluppare il confronto costruttivo, di condivisione multilivello e di durata certa. Anche la Valutazione ambientale strategica (Vas) dei piani si svolge all'interno delle Conferenze come endoprocedimento della formazione e approvazione dei piani, a cui partecipano l'autorità competente preposta e i soggetti con competenza ambientale. Le Conferenze di copianificazione e valutazione sono convocate e presiedute dal legale rappresentante dell'ente competente all'approvazione del piano o da un suo delegato.

I processi decisionali che riguardano la pianificazione prevedono la partecipazione e il coinvolgimento degli interessi collettivi e diffusi nei processi di formazione degli strumenti urbanistici, applicando il principio di sussidiarietà, di collaborazione e il metodo della copianificazione e la dotazione di strumenti al fine di rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate.

La dimensione strategica e strutturale caratterizza l'intera filiera della pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale, urbanistica, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e delle loro Unioni al fine di garantire le necessarie coerenze e differenze di efficacia e facilitare le interazioni e le complementarità tra i diversi livelli di pianificazione, indirizzando anche le modalità di recepimento della programmazione economica comunitaria, nazionale,

regionale e locale. Al fine di limitare i conflitti interpretativi e la sovrapposizione normativa tra piani settoriali e piani urbanistici e territoriali generali, le leggi regionali definiscono il riparto delle funzioni pianificatorie, affinché i piani disciplinino esclusivamente i contenuti di propria competenza (art. 13).

### **La pianificazione urbanistica e le sue funzioni alla prova del principio di coerenza**

Le leggi regionali disciplinano e assicurano che la pianificazione urbanistica dei Comuni o delle Unioni, preferibilmente in unico Piano urbanistico generale, contempra e distingua la funzione strutturale e strategica da quella regolativa e dalla funzione operativa. Mentre la prima funzione ha natura giuridica configurativa e performativa, la funzione regolativa e la funzione operativa sono associate ad una natura giuridica conformativa (art. 14).

La funzione strutturale-strategica traduce sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati dando obiettivi, forma e organizzazione generale. La funzione regolativa riguarda il trattamento delle parti di territorio da conservare, consolidare e riqualificare con regole urbanistiche ed edilizie che consentono interventi ad attuazione diretta. La funzione operativa, è intesa come eventuale e non obbligatoria: ai sensi del principio di integrabilità e incrementabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione, si attiva come implementazione della funzione strutturale-strategica qualora maturino operazioni rilevanti e/o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale. Gli accordi e gli strumenti urbanistici attuativi pubblici e privati della funzione operativa, hanno una validità di 10 anni dalla loro entrata in vigore, entro la quale deve essere iniziata l'attuazione, trascorso comunque il termine di 5 anni senza che siano stati stipulati i relativi atti convenzionali, le capacità edificatorie connesse alle previsioni edificatorie decadono.

In applicazione del principio di coerenza e del principio di semplificazione, le varianti sono limitate ai soli casi in cui le progettualità della funzione operativa o le eventuali modifiche interne alla funzione regolativa non siano coerenti con gli obiettivi e i contenuti strutturali-strategici del piano urbanistico. Le modifiche che, diversamente, mantengono una motivata coerenza, non costituiscono variante del piano urbanistico e sono approvate con semplici atti deliberativi di Consiglio comunale o unionale.

I piani urbanistici sono formati e approvati mediante il metodo e le procedure delle Conferenze di copianificazione (art. 10) come disciplinate dalla legislazione regionale. Il Piano urbanistico si avvale di un quadro conoscitivo sovralocale, fornito dalle Istituzioni competenti (vincoli, dati, informazioni, ecc.) e di una interpretazione strutturale locale da condividersi in sede di copianificazione interistituzionale.

### **Praticare discipline di coerenza e pianificare progettualità**

L'applicazione del principio di 'coerenza' nel piano urbanistico consente di ridurre la contraddizione tra rigidità e operatività, introducendo una sostenibile flessibilità, evitando di ricorrere a continue varianti puntuali o a misure derogatorie. Una coerente implementazione e gestione operativa e progettuale del piano consente di rispondere alla necessità di pianificare e progettare in condizioni ad elevato grado di incertezza; di aprirsi a una gestione della progettualità continuativa nel tempo nel conseguire le trasformazioni e rigenerazioni più complesse, senza dover ricorrere a lunghe ed inefficienti procedure di variante per ovviare alla rigidità dei piani urbanistici tradizionali.

Stabilità strutturale ed elasticità operativa, modalità concorsuali, selettive e valutative strette in accordi con i privati di cui alla L 241/2001 e/o progetti urbanistici operativi pubblici o privati convenzionati, che sviluppino la coerenza con gli obiettivi, finalità ed esiti attesi assegniati dalla funzione strutturale-strategica e verifichino le prestazioni, la sostenibilità e le ricadute sociali e collettive di una trasformazione complessa, insieme ad una autorevole modalità di gestione e accompagnamento delle relative attuazioni nel tempo, misurano lo spazio di 'coerenza' e di discrezionalità motivata; uno spazio rapportato al risultato e non alla rigidità della conformità, operando nel divenire del progetto urbanistico, con i necessari adattamenti in corso d'opera coerentemente agli obiettivi generali che si vogliono conseguire. È in tal senso, nel perseguimento del pubblico interesse, che i Comuni possono ricorrere ad accordi con i soggetti privati al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi, finalità ed esiti attesi definiti negli atti di pianificazione urbanistica generale e nel rispetto delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime (art. 20).

Con queste finalità la proposta distingue la natura non conformativa della funzione strutturale-strategica, che viene a caratterizzarsi come 'performativa', in quanto sostenuta da prestazioni che permettono di superare una soluzione finale, e insieme 'prefigurativa', in quanto aperta e orientata a definire gli elementi essenziali per le trasformazioni future. La capacità di 'prefigurare' scenari futuri di forme e organizzazione, aderendo al principio di 'coerenza', rilancia quella attitudine progettuale nella trasformazione fisica della città e del territorio, che rimane un riferimento sfidante quando ci si misura con le strategie, minute o complesse, di rigenerazione di assetti urbani, ambientali e paesaggistici già ampiamente configurati.

### **Garantire il diritto alla città pubblica e alla qualità urbana stabilendo i livelli essenziali di prestazione con riferimento a dotazioni urbanistiche-territoriali e servizi**

In materia di standard urbanistici, la proposta di legge opera con due distinti profili funzionali: i principi e le norme generali (art. 16) e le regole di disciplina prescrittiva (art. 17).

In termini di principi e norme generali, introduce un'importante e sostanziale distinzione tra dotazioni e servizi.

Le dotazioni si distinguono, a loro volta, in 'urbanistiche e territoriali' ed 'ecologiche e ambientali'. Le prime costituiscono quell'insieme di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o private di uso pubblico, finalizzato alla realizzazione e fornitura di servizi di pubblica utilità e di 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, da impiegare anche con assegnazione di usi temporanei.

In aggiunta, le dotazioni ecologiche e ambientali sono composte dalle aree di proprietà pubblica e/o privata, naturali o semi-naturali, che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale assunte dal piano urbanistico. L'inclusione entro questa fattispecie di dotazioni delle aree private risponde all'intenzione di assegnare anche ai suoli privati il compito di concorrere al miglioramento delle prestazioni ecologico-ambientali della città.

Complementarmente, i servizi rappresentano le azioni e/o le opere che si concretizzano nella fornitura e/o nello svolgimento di funzioni al fine del soddisfacimento dei bisogni della collettività, rinviando ad una dimensione operativa e gestionale delle politiche pubbliche.

La proposta di legge assegna alle Regioni, nell'ambito dell'esercizio



delle proprie competenze legislative in materia di Governo del territorio ed in relazione alle specificità del contesto regionale, il compito di definire, in termini quantitativi, qualitativi, tipologici e prestazionali, contenuti e disciplina delle dotazioni urbanistiche e territoriali, da considerarsi aggiuntive e integrative rispetto a quelle minime e inderogabili del successivo art. 17, per offrire al territorio la possibilità di dotarsi di ulteriori riserve di aree da finalizzare al miglioramento della qualità urbana tenendo conto dei bisogni effettivi e dell'evolvere della domanda di servizi delle realtà locali. Conseguentemente, la proposta di legge dispone che, al fine di accertare periodicamente lo stato di fatto quali-quantitativo delle dotazioni, dei servizi e dei fabbisogni, le Regioni definiscano appositi protocolli di rilievo e classificazione cui i Comuni devono attenersi.

In merito alle regole di disciplina prescrittiva (art. 17), la proposta di articolato riconosce, dopo oltre cinquant'anni di vigenza del Di 1444/1968, il valore di tale norma quale caposaldo per la pianificazione urbanistica resa obbligatoria dalla Legge 765/1967. Essa infatti costituisce indispensabile garanzia per la messa in opera di diritti fondamentali dei cittadini attraverso scuole di ogni ordine e grado, ospedali, parchi e aree verdi sportive e ricreative, attrezzature di interesse comune (religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi), ovvero per assicurare il telaio minimo indispensabile di funzionalità pubbliche che assolvono compiti essenziali per le comunità. Per tale ragione, la proposta di legge rivisita e attualizza la materia degli standard urbanistici, conferma la necessità di perseguire l'equità sociale e la garanzia dei servizi pubblici su tutto il territorio nazionale tramite dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili, che trovano all'art. 17 precipuo fondamento nell'applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione ovvero nella competenza esclusiva dello Stato relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti sull'intero territorio nazionale. Ciò è tanto più necessario, quanto più si consideri il quadro nazionale significativamente disuguale e a macchia di leopardo, ove Regioni e Comuni con significative quote di spazi da destinare alla realizzazione di servizi pubblici e di interesse collettivo ne affiancano altri in cui non è raggiunto neppure il minimo livello di civiltà urbana. Così operando, la proposta di legge disciplina le dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili stabilendo che, a livello locale, per gli insediamenti a destinazione d'uso residenziale sia assicurata per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di mq 18 per servizi pubblici o di uso pubblico riservati alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale. Ulteriori disposizioni riguardano gli insediamenti con altre destinazioni urbanistiche. In tutti i casi viene disposto che le aree per la realizzazione dei servizi siano organizzate secondo i criteri di una effettiva accessibilità universale e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità e del paesaggio urbano.

La verifica di tali dotazioni non è più condotta con riferimento alle Zone territoriali omogenee del Di 1444/68 ma viene svolta rispetto a quattro Ambiti spaziali non più caratterizzati funzionalmente o per tipo di intervento, ma identificati in relazione a qualità, caratteri e natura dei sistemi insediativi urbani e rurali.

Infine, laddove le dotazioni minime e inderogabili siano già assolte o, altresì, nei casi in cui non vi sia la possibilità di reperire aree idonee, la proposta di legge stabilisce la disciplina per le monetizzazioni.

## **Perequazione urbanistica e territoriale e fiscalità al servizio della rigenerazione urbana e territoriale**

Il principio generale della perequazione urbanistica persegue l'indifferenza dei proprietari di beni immobili alle scelte degli strumenti di pianificazione urbanistica e si realizza attraverso l'equa ripartizione tra i proprietari immobiliari dei benefici e degli oneri generati dalle scelte di detti strumenti di pianificazione urbanistica in merito alla realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali e degli immobili privati.

La *perequazione urbanistica* è realizzata attraverso l'attribuzione di capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione, indipendentemente dalla destinazione pubblica o privata degli stessi, secondo criteri di oggettività ed equità, e comporta la concentrazione di tale capacità edificatoria su parti limitate con la cessione gratuita al Comune, per le dotazioni urbanistiche e territoriali delle altre parti rimaste per effetto della suddetta concentrazione.

La funzione struttural-strategica del piano urbanistico definisce i criteri e le modalità applicative della perequazione, da osservarsi nello sviluppo della funzione operativa del piano. Solo per effetto dell'approvazione dei piani urbanistici attuativi e degli accordi urbanistici pubblico-privato che realizzano la perequazione urbanistica, la capacità edificatoria riconosciuta agli immobili dà luogo a diritti di edificazione e relativo rilievo fiscale.

La *perequazione territoriale* persegue l'equità fra territori facenti parte della Città metropolitana, Provincia o Unione dei Comuni, curando che le opportunità economiche di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati.

Le Regioni, con propria legge, disciplinano i criteri e le modalità applicative della perequazione territoriale.

La *fiscalità urbanistica* (art. 19) riguarda i tributi che possono essere impiegati, in tutto o in parte, nella perequazione urbanistica e territoriale: il contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, gli oneri di urbanizzazione secondaria, le monetizzazioni per mancate cessioni di aree per dotazioni urbanistiche, il contributo sul costo di costruzione, ovvero il contributo per la rigenerazione urbana e territoriale, l'imposta municipale unica.

Nella proposta la fiscalità urbanistica viene affrontata nel complesso delle finalità del Gdt, lasciando alle Regioni il compito di disciplinare i tributi che le proprietà immobiliari e gli operatori economici sono tenuti a corrispondere agli enti territoriali, finalizzandoli verso il contrasto al consumo di suolo e al sostegno della rigenerazione urbana, e, più in generale, verso l'attuazione di politiche pubbliche di rilievo urbanistico, sociale, ambientale e culturale. ■

### **Note**

1 Il testo è stato discusso preliminarmente nel Consiglio direttivo nazionale dell'Inu del 3.3.23 sulla base dei lavori preparatori del XXXI Congresso Inu (Bologna, novembre 2022). La bozza di Articolato è stata elaborata in progress dal Gruppo di lavoro Inu di urbanisti e giuristi per discuterlo e integrarlo nelle sedute dei Consigli direttivi nazionali Inu del 7.7.23 e del 20.10.23, tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell'Inu.

2 Le proposte dell'Inu hanno fatto da riferimento, con ciò quasi 'surrogando' il silenzio e l'inattività più che ventennale dello Stato, nei confronti della legislazione regionale urbanistica di seconda e terza generazione (pre e post modifica costituzionale del Titolo V nel 2001).

# POLITICHE CLIMATICHE NELLE CITTÀ METROPOLITANE

a cura di Ignazio Vinci

*La crescita demografica e gli squilibri territoriali stanno moltiplicando nel mondo le grandi agglomerazioni urbane. Nei soli paesi Ocse le aree metropolitane con una popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti sono ormai più di cento. Secondo le Nazioni unite, le aree urbane con oltre un milione di abitanti hanno superato le 500 unità e che tale numero potrebbe arrivare a 700 entro il 2030. Essendo le città responsabili per una parte cospicua delle emissioni in atmosfera, le conseguenze per il clima di una tale processo di urbanizzazione sono evidenti non più soltanto ad una ristretta cerchia di scienziati. A dispetto del numero crescente di agglomerazioni urbane, tuttavia, le forme di governo metropolitano rimangono piuttosto limitate anche nei paesi sviluppati, rendendo l'integrazione territoriale e tematica necessaria alle politiche climatiche più problematica. Ciò accade anche in Europa, che ha assunto da tempo una chiara leadership globale nelle politiche per il clima. Con questo scenario sullo sfondo, la raccolta di articoli che segue questa introduzione illustra lo stato dell'arte nelle politiche di adattamento e mitigazione climatica in alcuni contesti metropolitani europei.*

## Politiche climatiche e governo metropolitano in Europa: stato dell'arte ed appunti per un'agenda

Ignazio Vinci

### Introduzione

A dispetto della rilevanza che il fenomeno metropolitano ha assunto nel corso dell'ultimo secolo – prima nei paesi industrializzati, poi progressivamente anche in quelli in via di sviluppo –, le istituzioni create per governare questa dimensione territoriale rimangono limitate e la loro efficacia piuttosto controversa. Questa realtà, documentata da varie fonti (ad esempio OECD 2015; UCLG 2020), si scontra con un processo di urbanizzazione che non conosce sosta in varie parti del pianeta e che soprattutto nelle frange metropolitane continua a produrre ingenti trasformazioni del suolo.

Nel 2015 l'Ocse ha stimato che nei soli paesi rappresentati nell'organizzazione vi fossero 329 aree urbane funzionali classificabili come metropolitane, caratterizzate cioè da una popolazione superiore ai 500.000 abitanti (OECD 2018). Di queste, le aree metropolitane con popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti erano pari a cento, un numero accresciutosi di dieci unità dal 2000 al 2015, a testimonianza che i processi di agglomerazione urbana sono tornati a manifestarsi anche nei paesi di antica industrializzazione (ad esempio Stati Uniti, Canada, Francia, Spagna, Regno Unito).

Se allarghiamo lo sguardo alla dimensione globale, il traino dei paesi in via di sviluppo sui processi di metropolizzazione è ancora più dirompente. Nel suo ultimo rapporto sull'urbanizzazione nel mondo (UN 2018a, 2018b), le Nazioni unite hanno stimato che

il numero di aree urbane con oltre un milione di abitanti si sia accresciuto da 371 a 548 unità tra il 2000 ed il 2018, e ci si attende che possa arrivare ad oltre 700 nel 2030. Questa crescita è naturalmente sospinta dagli incessanti processi di urbanizzazione in corso nei paesi poveri (in Asia ed Africa in primis), ma anche da fenomeni di agglomerazione che hanno ripreso vigore nei paesi avanzati, ridisegnando le regioni urbane secondo nuove geografie spaziali non si sempre in linea con quelle politiche ed istituzionali.

Le implicazioni per la sostenibilità del pianeta derivanti dalla concentrazione demografica sono chiare agli scienziati sin dagli anni '70 del secolo scorso (Bulkeley 2013). Molto più recente, invece, è la consapevolezza di quanto gli effetti ambientali dei processi di urbanizzazione siano legati a doppio filo all'emergenza climatica (IPCC 2019). Le stime più accreditate collocano la percentuale di emissioni di gas serra prodotte nelle aree urbane tra il 60 ed il 70 per cento del totale, una quota che sale al 70-75% se ci limitiamo alle emissioni in atmosfera di anidride carbonica. Al contempo, le città sono i contesti territoriali dove si assorbe una quota preponderante dell'energia da fonti primarie prodotta nel pianeta, quantificabile in circa i tre quarti del totale. In altri termini, è nelle aree densamente popolate che si crea quel corto circuito tra consumo di energia e produzione di emissioni climalteranti in atmosfera, rendendo le città luoghi chiave per affrontare qualsivoglia strategia di contrasto

agli effetti del cambiamento climatico (WB 2010; EEA 2020).

Anche grazie all'accuratezza con cui l'impatto delle aree urbane sugli equilibri dell'ecosistema viene ormai riconosciuto e misurato, il ruolo strategico delle città nelle politiche climatiche gode di una crescente legittimazione presso la comunità politica ed economica internazionale. Valga ad esempio il mutato atteggiamento di attori globali quali la Banca mondiale o il Fondo monetario internazionale – a lungo cauti sulla questione climatica in genere –, i quali oggi contribuiscono all'analisi degli effetti macroeconomici del cambiamento climatico ed alla ricerca di soluzioni per la transizione ecologica nei diversi settori industriali con strutture dedicate all'interno delle proprie organizzazioni.

L'Europa esercita da tempo un ruolo di leadership globale quando si guarda al ruolo delle città nelle strategie di contrasto al cambiamento climatico. Le politiche intraprese su vari fronti dall'Unione europea – da quelle dirette ai governi locali quali il Patto

dei Sindaci, a quelle regolative di settori industriali impattanti sulla qualità dell'aria – hanno reso le performance ambientali delle città europee molto al di sopra della media globale. D'altro canto, numerose città europee sono in prima linea nella definizione di strategie per l'adattamento dell'ambiente costruito agli effetti del cambiamento climatico, con azioni innovative e progetti ispirati alle soluzioni *nature-based* che cominciano a prendere forma in diversi quartieri.

Tuttavia, anche in un contesto avanzato quale quello europeo, la convinzione che sia principalmente nelle aree urbane a doversi condurre la battaglia contro il cambiamento climatico si scontra con l'incertezza su quale sia la dimensione istituzionale su cui puntare per un'efficace attuazione delle politiche sul clima. La raccolta di articoli che segue intende alimentare questa riflessione concentrandosi sulla dimensione metropolitana, guardando ad alcuni casi in cui governi esplicitamente metropolitani abbiano cominciato ad assumere effettive responsabilità nelle politiche climatiche.

## Adattamento vs mitigazione

Nel discutere il ruolo delle città metropolitane nelle politiche climatiche occorre tornare alla fondamentale distinzione tra gli obiettivi di mitigazione e adattamento climatico cui dovrebbero riferirsi le strategie e le azioni condotte dai governi locali delle grandi aree urbane.

Le politiche di mitigazione, com'è noto, dovrebbero favorire – attraverso innovazioni tecnologiche e politiche di regolazione delle fonti di inquinamento – una riduzione complessiva delle emissioni di Gas serra (GHG) nell'atmosfera (IPCC 2014). Azioni tipiche per conseguire obiettivi di mitigazione nelle città sono, ad esempio, l'introduzione di sistemi di mobilità sostenibile, la rigenerazione energetica degli edifici, la produzione di energia da fonti rinnovabili, l'incremento delle aree verdi attraverso interventi di forestazione, etc. In sintesi, la mitigazione consiste in un intervento umano che tende a ridurre sia l'emissione dei gas serra nell'atmosfera, sia il ricorso ai combustibili fossili da cui essi sono principalmente generati.

Le politiche di adattamento, invece, dovrebbero limitare la vulnerabilità dei sistemi insediativi e naturali agli effetti avversi del cambiamento climatico, in primo luogo contenere i rischi derivanti da eventi atmosferici estremi (EEA 2020). Esempi di misure di adattamento comprendono la riqualificazione di grandi infrastrutture realizzate con criteri poco attenti agli equilibri ecosistemici (tra i più diffusi, gli interventi di ripristino degli alvei fluviali), interventi di protezione dell'ambiente costruito dall'innalzamento delle acque, azioni per ridurre le porzioni di suolo impermeabilizzato al fine evitare le isole di calore, interventi di consolidamento di versanti che gravano sull'ambiente costruito, etc. In altri termini, l'adattamento può essere inteso come il processo tramite il quale ci si prepara a rendere gli effetti attuali e futuri del cambiamento climatico meno pressanti per la popolazione e le attività economiche in un dato territorio.

Da quando le azioni locali per il clima sono divenute oggetto di specifiche politiche nazionali e transnazionali, i piani ed i programmi di mitigazione nelle città hanno ricevuto di gran lunga maggiori attenzioni rispetto a quelli rivolti all'adattamento climatico. Questo dato è confermato da una serie di analisi (tra le altre si vedano Carter 2011; Geneletti and Zardo 2016; Palermo et

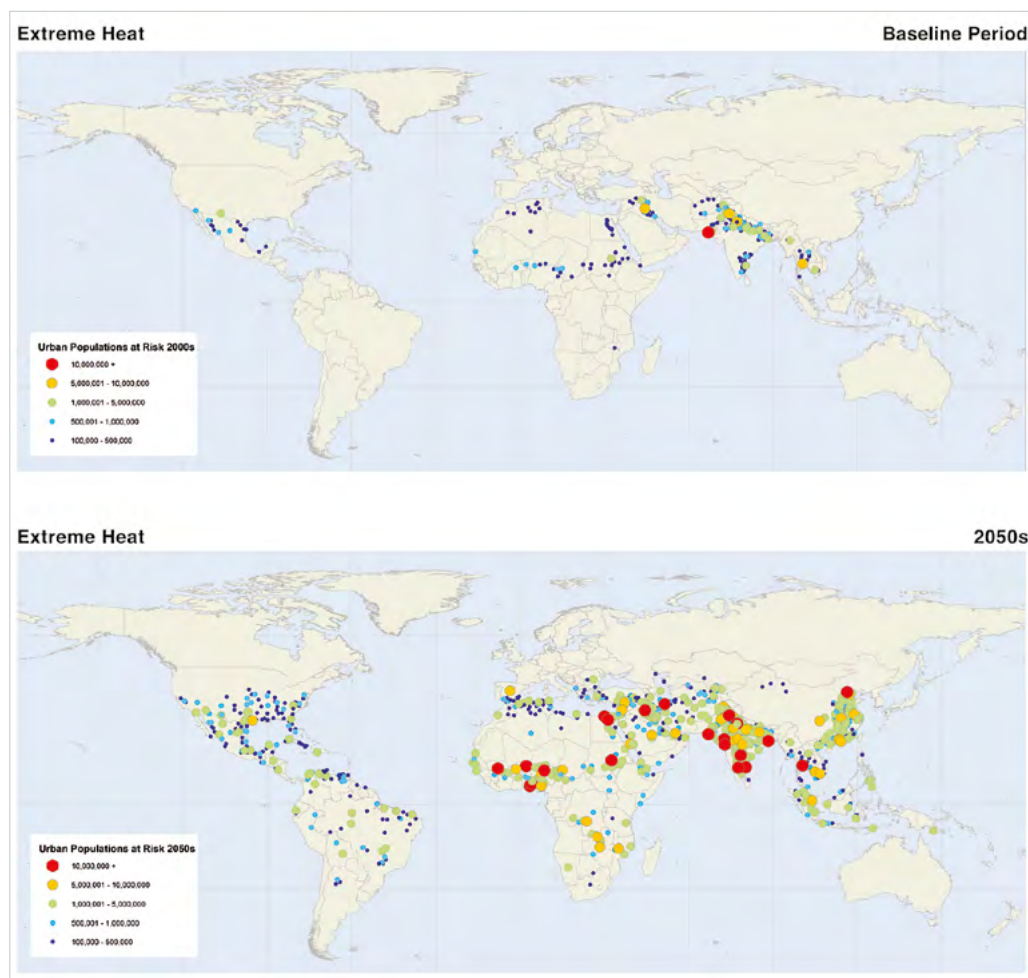


Fig. 1. Scenario riguardante il rischio di temperature estreme nelle grandi aree urbane del pianeta al 2050 (fonte: C40 2018 su dati Columbia University al 2017).

al. 2020; Reckien *et al.* 2018) che hanno passato in rassegna diverse tipologie di piani e programmi riconducibili al tema climatico, dai Piani di azione per l'energia sostenibile (Paes) promossi dal "Patto dei sindaci" ad altri piani regionali e locali aventi come oggetto la sostenibilità e la sicurezza dei territori. Tutti i Paes di prima generazione, salvo rare eccezioni, possono essere intesi quali esercizi di programmazione rivolti ad affrontare la questione della mitigazione climatica, con un focus prioritario sull'efficiamento energetico dei trasporti e delle infrastrutture pubbliche.

Lo studio di Reckien *et al.* (2018), ad esempio, mostra come tra le 885 città europee passate in rassegna solo un quarto di queste avesse predisposto un piano esplicitamente rivolto all'adattamento climatico, e che tali piani ricadessero in genere in paesi che avevano deliberato specifiche legislazioni sul clima. Di contro, l'analisi evidenzia come in paesi privi di norme nazionali sul clima (e per varie ragioni più dipendenti dalle politiche comunitarie), i piani di mitigazione sul modello dei Paes fossero la fattispecie di gran lunga più diffusa.

Le ragioni di tale squilibrio sono da ricercarsi in una serie di fattori tra loro interdipendenti. Il primo luogo, il ruolo dell'Unione europea, la quale nel periodo 2014-2020 ha condizionato l'investimento nella rigenerazione energetica di edifici ed infrastrutture urbane alla presenza di piani di mitigazione delle città beneficiarie. In secondo luogo, le azioni di mitigazione sono molto più direttamente legate a diversi settori industriali con significativa incidenza sull'organizzazione delle città: si pensi, solo per fare un esempio, al settore delle costruzioni o a quello dei trasporti, i cui attori pubblici e privati possono avere interesse ad accompagnare le città verso scenari di transizione energetica. Non da ultimo, almeno una parte delle azioni di mitigazione (si pensi alla sostituzione dei mezzi inquinanti tramite acquisti o incentivi) presentano minori complessità attuative per il governo locale rispetto ai piani di adattamento climatico, essendo questi ultimi legati ad altri piani e livelli di governo con cui coordinarsi, soprattutto per ciò che attiene l'uso del suolo. Nel corso degli ultimi anni tale squilibrio si è progressivamente ridotto tanto per la spinta emotiva esercitata da una serie numerosa di disastri climatici in varie parti d'Europa, quanto per l'accelerazione sulle

politiche climatiche impressa attraverso diverse iniziative transnazionali, quali l'evoluzione del Patto dei sindaci, che dal 2015 ha esplicitamente abbracciato la questione dell'impatto del clima sui territori accanto a quella energetica, l'Accordo di Parigi (2016) ed il Green Deal europeo (2019). Soprattutto l'azione del Patto dei sindaci ha avuto la pratica conseguenza che i programmi delle città sottoscrittrici dovessero comprendere componenti riservate a contrastare i rischi e la vulnerabilità dei territori indotti dal cambiamento climatico, nella forma di Piani di azione per l'energia sostenibile ed il clima (Paesc) che dei Paes di prima generazione rappresentano l'evoluzione. Garantendo alle città dotati di tali piani una corsia preferenziale per il finanziamento di varie tipologie di interventi in campo energetico e climatico, è attendibile che la loro diffusione crescerà ulteriormente con l'incedere del ciclo di programmazione europea 2021-2027. Naturalmente l'invito a considerare la componente "adattamento" nei Paesc non costituisce, di per sé, una garanzia che tali

strumenti siano in grado di condizionare – anche nel medio lungo periodo – la resilienza al clima dei territori implicati.<sup>1</sup> Non di rado tali strumenti contengono solide ed attendibili valutazioni dei rischi cui le aree urbane interessate sono sottoposte, mentre risultano carenti sul piano previsionale, anche in ragione delle complessità (tecniche, amministrative, finanziarie) che gli interventi di adattamento climatico spesso presuppongono. Ancor meno diffusi sono i piani che riescono a trattare le dimensioni di adattamento e mitigazione in forma congiunta. Su questo aspetto incidono anche fattori culturali, ed una ripartizione delle competenze dentro la pubblica amministrazione che, in genere, non favorisce la convergenza tra politiche e progettualità sotto la responsabilità di settori distinti. In definitiva, accanto ad alcune esperienze di punta, quasi tutte localizzate nel nord Europa, solo una piccola porzione delle città europee ha intrapreso la strada di politiche climatiche che esplorano le sinergie tra adattamento e mitigazione climatica (Caparros-Midwood, Dawson and Barr 2019).

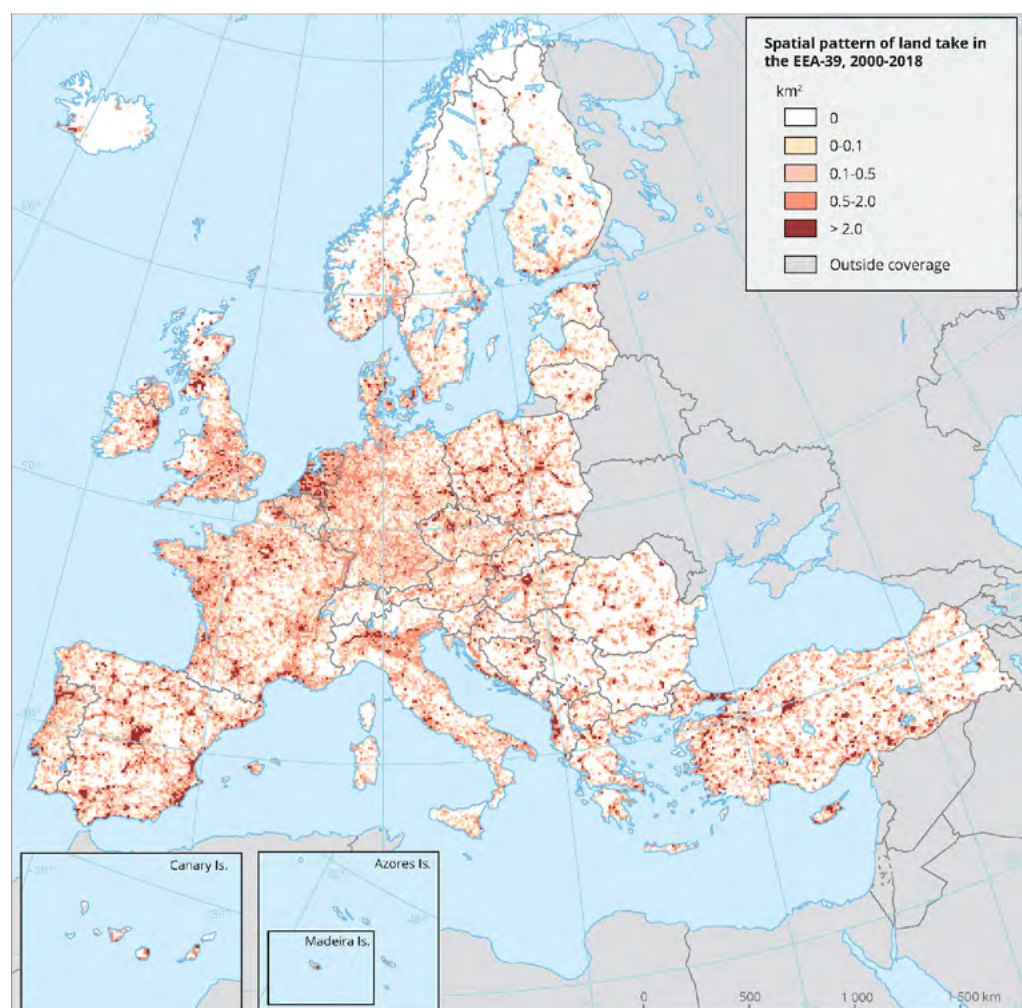


Fig. 2. Distribuzione territoriale ed andamento del consumo di suolo in Europa (fonte EEA 2020).

Eppure, vi un'ampia gamma di ricerche in grado di mostrare gli ambiti progettuali in cui obiettivi di adattamento e mitigazione possono essere simultaneamente trattati nelle politiche climatiche locali. In una recente ed esaustiva rassegna della letteratura, Sharifi (2021) ci mostra come convergenze possano essere ricercate in un'ampia gamma di azioni e politiche sotto la responsabilità dei governi locali. La realizzazione di infrastrutture verdi nelle città, ad esempio, è la tipologia di azione più ricorrente tra quelle ritenute in grado di ridurre l'impatto dell'urbanizzazione sul clima e, simultaneamente, di favorire la resilienza dei territori ad alcuni effetti avversi del cambiamento climatico (ad esempio il surriscaldamento o le inondazioni). Altri settori dove tali convergenze sono ritenute più praticabili sono la rigenerazione energetica dell'ambiente costruito, tramite l'introduzione di tecniche di riscaldamento/raffrescamento passivo negli edifici o la riduzione delle superfici impermeabilizzate negli spazi pubblici (EEA 2021),

o politiche di trasporto tendenti a trasferire sulle infrastrutture verdi almeno una parte della domanda di mobilità. In tutti questi settori, vi è un ampio consenso sul fatto che sia la pianificazione territoriale, meglio se correlata ad un efficiente sistema di *governance* locale, ad essere la condizione 'abilitante' perché le sinergie tra adattamento e mitigazione possano manifestarsi (UN 2009).

### Alla ricerca della giusta scala

L'efficacia della pianificazione territoriale ed urbanistica, nel favorire o frenare le sinergie tra le componenti "adattamento" e "mitigazione" nelle politiche climatiche, va di pari passo con la ricerca di una scala appropriata – insieme geografica e politico-istituzionale – cui tali politiche debbono successivamente trovare compiuta attuazione. Assunto che gli ecosistemi sfuggono per definizione ad ogni confine imposto da logiche amministrative, è ormai riconosciuto a livello internazionale come le strategie per la sostenibilità urbana manifestino maggiori possibilità di successo

quando si riferiscano a significative masse critiche sul piano demografico, insediativo e funzionale. Questa consapevolezza, ad esempio, emerge nell'enfasi con cui soggetti transnazionali quali le Nazioni unite, l'Ocse o l'Unione europea si riferiscano alla dimensione metropolitana, ed in maniera più estesa alle cosiddette aree urbane funzionali (FUAs) (Dijkstra, Poelman and Veneri 2019; OECD 2012, 2015), quali dimensioni territoriali cui riferire un'ampia gamma di politiche per lo sviluppo sostenibile delle città.

Nelle politiche di coesione 2021-2027, che per gli obiettivi del Green Deal costituisce una leva imprescindibile soprattutto nei paesi del sud Europa, le autorità metropolitane (o comunque le aggregazioni di città) sono sempre più esplicitamente indicate come il livello di governo ideale per l'implementazione delle agende urbane per lo sviluppo sostenibile. Al contempo, interventi di adattamento (forestazione urbana, interventi urbanistici *nature-based*, *greenways*) compaiono tra le azioni sostenute dai fondi strutturali, in via preferenziale all'interno di strategie per lo sviluppo sostenibile delle città dove altre azioni per il clima siano prese in considerazione dalle autorità urbane. In altri termini, in Europa vi è un percorso tracciato, almeno sul piano dei principi, che indica nelle regioni urbane il target preferenziale delle politiche climatiche del prossimo futuro.

In questo scenario, la raccolta di articoli che segue intende illustrare alcune esperienze nel contesto europeo in cui politiche climatiche sono esplicitamente rivolte – e talvolta implementate – alla scala metropolitana. Il termine "talvolta" è giustificato dal fatto che in Europa, a dispetto di una diffusa capacità di innovazione nel governo locale, le istituzioni autenticamente metropolitane siano piuttosto rarefatte e limitate a poche realtà nazionali. L'articolo di Chiara Marasà, ad esempio, mostra come politiche climatiche urbane siano condotte in Europa secondo una varietà di modelli istituzionali. Per grandi linee possiamo osservare tre principali fattispecie:

- in un certo numero di casi sono le grandi città capoluoghi di regioni urbane a farsi carico di tracciare strategie climatiche rivolte alla scala metropolitana, avendo però piani e programmi una funzione di indirizzo strategico per processi di implementazione che avranno luogo nell'ambito dei diversi governi locali;
- in altri contesti metropolitani sono le regioni di riferimento ad esercitare le funzioni di

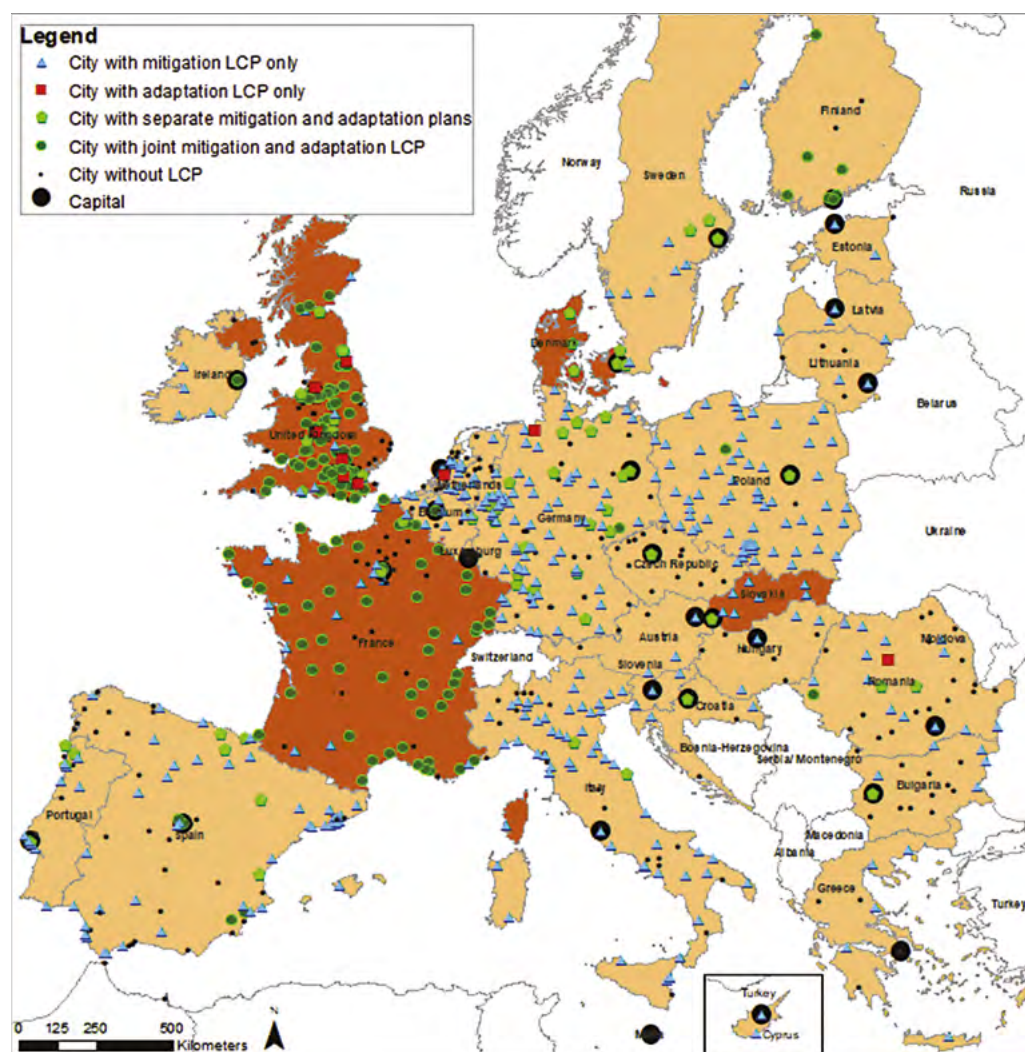


Fig. 3. Piani di adattamento e mitigazione nelle principali città europee (fonte: Reckien et al. 2018).

pianificazione di area vasta in svariate materie, incluse le politiche climatiche;

- infine, vi è un più ristretto numero di casi in cui sono città metropolitane vere e proprie a formulare piani e politiche per il clima assumendosi, almeno in parte, la loro diretta attuazione.

A quest'ultima tipologia di casi sono dedicati tre contributi che illustrano l'avanzamento compiutosi negli ultimi anni in contesti che possono ritenersi dei 'campioni' nazionali nell'esercizio delle funzioni di governo metropolitano. A Barcellona, in Spagna, va considerato il modello di riferimento in Europa per la pianificazione metropolitana sotto vari profili, avendo al proprio attivo varie tipologie di piani e programmi, molti dei quali alla loro seconda o terza generazione. Le politiche climatiche a Barcellona si innestano, dunque, all'interno di un solido modello istituzionale e di *governance* metropolitana, in grado di facilitare le relazioni verticali tra livelli di governo nell'attuazione delle politiche per il clima e, almeno in parte, dell'integrazione dei settori ad esse funzionali (trasporti, ambiente, ecc.). In Italia i casi di Milano e Bologna riflettono la relativa immaturità del livello di governo metropolitano, a meno di un decennio dalla sua formale istituzione. Al contempo, una solida tradizione nel governo cittadino nei capoluoghi – oltre al giustificabile entusiasmo per la novità istituzionale – sta conducendo ad interessanti risultati nella pianificazione territoriale, con la questione climatica che sta rapidamente permeando vari piani generali e settoriali. ■

#### Note

1 Il monitoraggio dei piani per l'energia ed il clima nel quadro del Patto dei Sindaci è effettuato sul portale dell'iniziativa, ed in particolare nella sezione accessibile al seguente link: [https://eu-mayors.ec.europa.eu/it/action\\_plan\\_list](https://eu-mayors.ec.europa.eu/it/action_plan_list).

#### Riferimenti

Bulkeley H. (2013), *Cities and Climate Change*, Routledge, London-New York.

C40 Cities (2018), *The future we don't want: How climate change could impact the World's greatest cities*, London.

Caparros-Midwood D., Dawson R., Barr S. (2019), "Low carbon, low risk, low density: re-solving choices about sustainable development in cities", *Cities*, vol. 89, p. 252-267.

Carter J. G. (2011), "Climate change adaptation in European cities", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 3, p. 193-198.



Fig. 5. Rendering del progetto di rinaturalizzazione del Canale Spree nell'ambito del programma Flusssbad Berlin (fonte City of Berlin 2016).

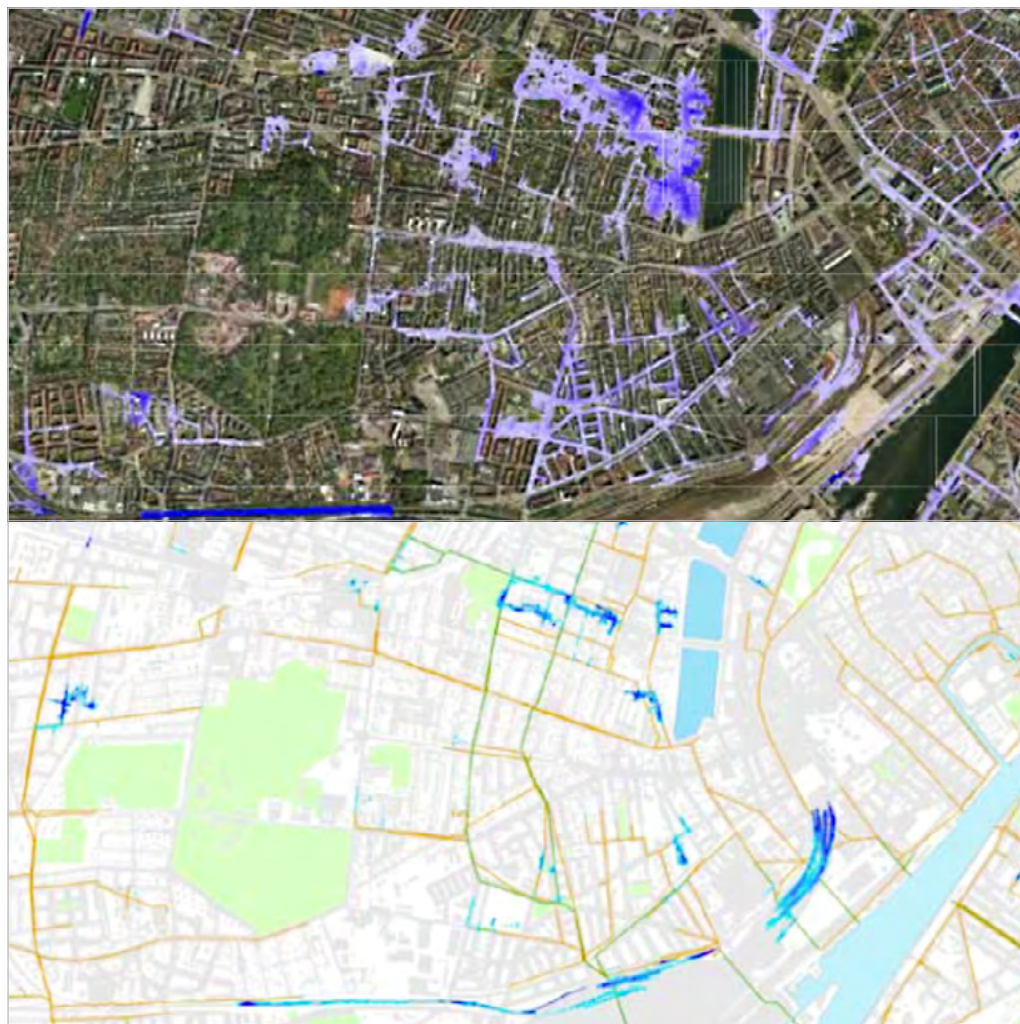


Fig. 4. Copenhagen: scenario pre-progettuale e post progettuale in condizioni di precipitazioni massime nell'arco di un secolo (fonte: City of Copenhagen 2011).

City of Berlin (2016), *Adapting to the Impacts of Climate Change*, Berlin.

City of Copenhagen (2011), *Climate Adaptation Plan*, Copenhagen.

Dijkstra L., Poelman H., Veneri P. (2019), "The EU-OECD definition of a functional urban area", *OECD Regional Development Working Papers*, no. 2019/11, OECD Publishing, Paris.

EEA-European Environmental Agency (2020), *Urban adaptation in Europe: how cities and towns respond to climate change*, EEA Report 12/2020, Copenhagen.

EEA-European Environmental Agency (2021), *Nature-based solutions in Europe: Policy, knowledge and practice for climate change adaptation and disaster risk reduction*, EEA Report 1/2021, Copenhagen.

Geneletti D., Zardo L. (2016), "Ecosystem-based adaptation in cities: An analysis of European urban climate adaptation plans", *Land Use Policy*, vol. 50, p. 38-47.

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2020), *Global Research and Action Agenda on Cities and Climate Change Science*, Report.

OECD (2012), *Redefining 'Urban': A New Way to Measure Metropolitan Areas*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2015), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2018), *The Metropolitan Century: Understanding Urbanisation and its Consequences*, OECD Publishing, Paris.

Palermo V., Bertoldi P., Apostolou M., Kona A., Rivas S. (2020), "Assessment of climate change mitigation policies in 315 cities in the Covenant of Mayors initiative", *Sustainable Cities and Society*, vol. 60, 102258.

Reckien D., Salvia M., Heidrich O., Church J. M., Pietrapertosa F., et al. (2018), "How are cities planning to respond to climate change? Assessment of local climate plans from 885 cities in the EU-28", *Journal of Cleaner Production*, vol. 191, p. 207-219.

Reckien D., Flacke J., Olazabal M., Heidrich O. (2015), "The influence of drivers and barriers on urban adaptation and mitigation plans—an empirical analysis of European cities", *PLoS ONE*, vol. 10 (8), e0135597.

Sharifi A. (2021), "Co-benefits and synergies between urban climate change mitigation and adaptation measures: A literature review", *Science of the Total Environment*, vol. 750, 141642. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.141642>

UCLG-United Cities and Local Governments (2020), *Metropolitan Areas*, United Cities and Local Governments, Barcelona.

UN-United Nations (2009), *Planning Sustainable Cities*, United Nations, New York.

UN-United Nations (2018a), *World Urbanization Prospects*, United Nations, New York.

UN-United Nations (2018b), *The World's Cities in 2018: Booklet*, United Nations, New York.

WB-World Bank (2010), *Cities and Climate Change: An Urgent Agenda*, World Bank, Washington DC.

## Le politiche per il clima nella Città metropolitana di Bologna

Simona Tondelli, Claudia de Luca

*Il territorio della Città metropolitana di Bologna, istituita il 1° gennaio 2015 in seguito all'approvazione della L 56/2014, coincide con quello della provincia e si configura di medie dimensioni, sia per estensione che per densità abitativa. Tale Città metropolitana ha avviato diverse iniziative legate alla lotta ai cambiamenti climatici, sia in conseguenza alle politiche regionali in materia, sia per spinte dal basso provenienti dai comuni del territorio metropolitano.*

### Le spinte dall'alto: le politiche della Regione Emilia-Romagna in materia di cambiamenti climatici

La Città metropolitana di Bologna<sup>1</sup> agisce all'interno di un quadro regionale di attenzione al tema dei cambiamenti climatici, come testimoniato dai diversi piani e atti adottati dalla Regione Emilia-Romagna in recepimento delle normative e delle indicazioni europee e nazionali.

La Regione Emilia-Romagna e a cascata la Città metropolitana rispondono infatti ad i requisiti di un quadro normativo ben preciso che trova le sue radici nelle conferenze delle parti delle Nazioni unite (UN Cop) a livello internazionale e nelle direttive e strategie che formano parte del Green deal, il pacchetto normativo dell'Unione europea in vigore dal 2021. Nello specifico il Green deal (EC 2019) contiene al suo interno numerose strategie e leggi che mirano a indirizzare il continente verso la neutralità climatica prima del 2050 tra cui la Legge europea sul clima (EC 2021a), la Strategia di adattamento al cambiamento climatico (EC 2021b) e la Strategia per la biodiversità (EC 2020).

Nello specifico, la Regione Emilia-Romagna, già in seguito agli accordi del 2015 derivanti dalla Cop21 sul clima a Parigi, aveva sottoscritto il *Under2 Memorandum of Understanding* (2015), un protocollo internazionale per il controllo delle emissioni in atmosfera che impegna 220 governi subnazionali nella lotta contro i cambiamenti climatici e nel 2018, ha adottato la Strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici (Regione Emilia-Romagna 2018), che individua nel ciclo dell'acqua il

maggiore impatto del cambiamento climatico in regione. Questo documento sottolinea l'importanza della conoscenza dei fenomeni e delle dinamiche territoriali e climatiche, definisce indicatori di monitoraggio e istituisce un osservatorio regionale e locale di attuazione delle politiche, oltre a individuare ulteriori misure e azioni da mettere in campo per i diversi settori e le diverse realtà territoriali (collina, pianura, montagna, costa), anche attraverso un percorso partecipativo e di coinvolgimento degli *stakeholder* locali. All'approvazione della Strategia segue quella del Piano aria integrato regionale (Regione Emilia-Romagna 2018), che individua 94 azioni da attuare per migliorare la qualità dell'aria. Numerose sono le azioni mirate al risanamento atmosferico che, attraverso la riduzione dei consumi e l'efficientamento delle infrastrutture e dei servizi, comportano un conseguente risparmio energetico e contenimento delle emissioni, assumendo dunque anche una valenza di mitigazione rispetto ai cambiamenti climatici.

In coerenza con gli obiettivi fissati dal Green deal (EC 2019), il Patto per il lavoro e il clima (Regione Emilia-Romagna 2020) vede enti locali e di area vasta, unioni di comuni, associazioni di categoria e sindacati condividere un'unica strategia in grado di fronteggiare le difficoltà attuali attraverso la generazione di nuovo sviluppo sostenibile e nuovo lavoro, verso la transizione ecologica, ponendosi l'obiettivo di raggiungere la decarbonizzazione prima del 2050 e di passare al 100% di energie rinnovabili entro il 2035. Le strategie che il Patto prefigura puntano alla tutela e valorizzazione delle risorse naturali,

alla riduzione delle emissioni e all'efficienza energetica, alla prevenzione del dissesto idrogeologico, alla rigenerazione urbana, alla mobilità sostenibile, all'economia circolare e alla riduzione dei rifiuti. Il Patto coglie l'esigenza di introdurre la transizione ecologica in modo trasversale in tutte le politiche settoriali regionali, con un approccio organico verso tutta la futura attività di normazione, pianificazione e programmazione. Sicuramente, un elemento di grande interesse in questo quadro è la Legge urbanistica regionale n. 24/2017, che ha profondamente innovato la disciplina urbanistica in regione, assumendo tra i suoi obiettivi (art. 1) quello del contenimento del consumo di suolo, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico e delle strategie di mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici. La legge sottolinea il ruolo delle dotazioni ecologiche e ambientali (art. 21) per contrastare i cambiamenti climatici e i loro effetti sulla società umana e sull'ambiente, anche in coordinamento con le politiche di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici stabilite a livello europeo, nazionale e regionale e recependo le indicazioni delle pianificazioni settoriali. Gli effetti legati ai cambiamenti climatici entrano tra quelli oggetto di analisi nel quadro conoscitivo (art. 22) e nella valutazione ambientale strategica del piano (Valsat, art. 18). La legge affida poi al Piano urbanistico generale (Pug), attraverso l'elaborazione della strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale (art. 34), il miglioramento del benessere ambientale e l'incremento della resilienza del sistema abitativo rispetto ai fenomeni di cambiamento climatico e agli eventi sismici. Sebbene ci siano quindi le premesse per una stretta integrazione del tema dell'adattamento al cambiamento climatico all'interno delle politiche urbanistiche, i ritardi nell'approvazione dei Pug – a novembre 2022, solo nove comuni avevano completato l'iter di approvazione del nuovo strumento urbanistico (fonte: Regione Emilia-Romagna) – stanno di fatto vanificando il potenziale innovativo di questo nuovo approccio.

### Le spinte dal basso: le iniziative dei comuni e delle unioni

I comuni afferenti alla città metropolitana hanno una lunga tradizione di attenzione al tema dei cambiamenti climatici. Infatti, la quasi totalità dei comuni metropolitani

ha aderito al Patto dei sindaci per il clima e l'energia e ha approvato o almeno ha cominciato ad elaborare, spesso in forma associata, un Piano d'azione per l'energia sostenibile e il clima (Paesc).

Particolarmente significativo è il percorso intrapreso dal comune capoluogo, che ha aderito fin dal 2008 all'iniziativa "Patto dei sindaci" lanciata dalla Commissione europea allo scopo di coinvolgere le comunità locali in iniziative volte a ridurre l'emissione di CO2 del 20% entro il 2020. Il Comune di Bologna ha approvato il suo primo Piano d'azione per l'energia sostenibile nel 2012; esso conteneva l'inventario delle emissioni ed il bilancio energetico del territorio comunale e definiva le misure da attuare per

la riduzione delle emissioni climalteranti. Nel 2014, il Comune di Bologna ha aderito all'iniziativa "Mayors Adapt" e nel 2015, tra le prime città italiane, Bologna ha realizzato il Piano di adattamento al cambiamento climatico all'interno del progetto Life+ BlueAp (*Bologna local urban adaptation plan for a resilient city*, 2015), che individuava alcune misure concrete atte a rendere la città meno vulnerabile. Il Piano ha costituito un punto di riferimento per diverse città, ma, seppur fortemente innovativo nei contenuti ha trovato un'attuazione limitata a causa dello scollamento con la pianificazione urbanistica 'ordinaria'; Bologna era infatti dotata di un Piano strutturale comunale approvato nel 2008 e di un Regolamento urbanistico

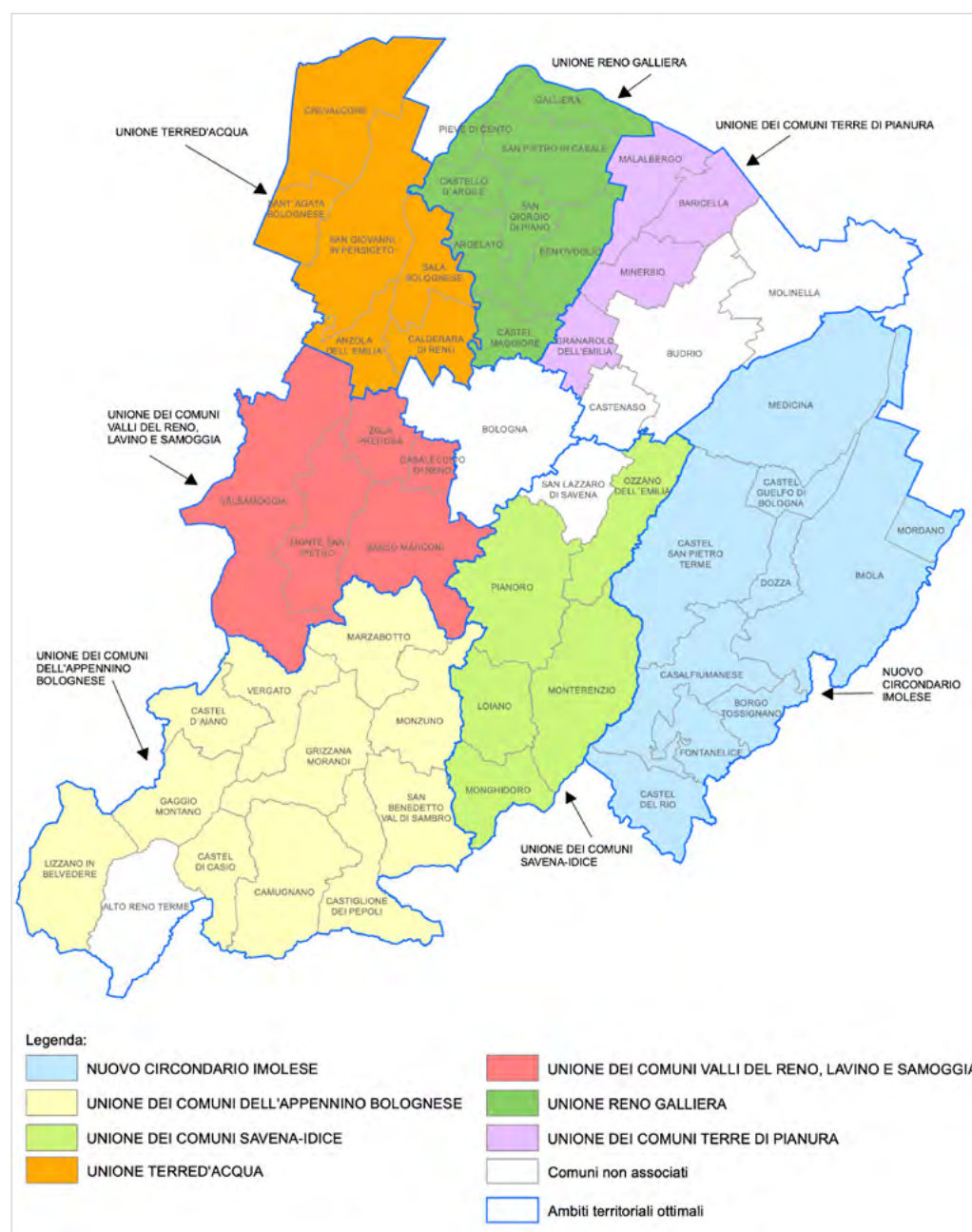


Fig. 1. Governance della Città metropolitana di Bologna al 2021 (fonte: Cm Bologna, 2021).



edilizio del 2009 che non sono riusciti ad integrare i nuovi temi legati al contrasto ai cambiamenti climatici.

Nel 2019, il Comune di Bologna ha sottoscritto un nuovo Patto dei sindaci per l'energia e il clima che prevedeva anche la redazione e l'approvazione di un Piano d'azione per l'energia ed il clima, in cui è confluito il primo aggiornamento del Piano di adattamento. Questo nuovo Piano di adattamento (Comune di Bologna 2020) definisce azioni più strutturate legate agli interventi dei soggetti attuatori delle politiche e volte ad integrare la tematica all'interno del Piano urbanistico generale approvato nel settembre 2021 (Comune di Bologna 2021). Lo stesso Pug, in linea con le richieste della nuova legge, pone esplicitamente l'attenzione ai temi della mitigazione e dell'adattamento climatico integrando temi come il fenomeno dell'isola di calore urbano e la vulnerabilità microclimatica, il pericolo dato dal dissesto idrogeologico e le potenzialità

dei servizi ecosistemici nel mitigare gli effetti avversi del cambio climatico.

Confermando la sua attenzione al tema dei cambiamenti climatici, nel 2022 la città di Bologna risulta una delle città europee selezionate nell'ambito della Missione "100 città a impatto climatico zero entro il 2030 - per e dai cittadini" con lo scopo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2030 (EC 2022). La Missione ha come obiettivo anche quello di sensibilizzare e coinvolgere tutti i cittadini e, per questo motivo, il Comune ha dedicato al tema dei cambiamenti climatici l'Assemblea cittadina, strumento partecipativo e deliberativo a cui sono invitati 100 cittadini e cittadine sorteggiati casualmente, per contribuire a proporre e attuare politiche comunali. Il Comune di Bologna approverà a breve il *Climate City Contract*, uno strumento fondamentale di co-progettazione, realizzazione e monitoraggio degli interventi necessari a raggiungere la neutralità climatica in collaborazione con

diversi enti e *stakeholder* del territorio.

La partecipazione alla Missione, i contenuti del nuovo Paesc e quelli del nuovo Pug gettano sicuramente le basi per una pianificazione integrata necessaria per raggiungere gli obiettivi, molto ambiziosi, che la città si è posta sia in termini climatici che sociali. Ora resta da vedere se l'attuazione di questi piani riuscirà nella definizione e nell'implementazione di azioni che permettano di raggiungere quegli obiettivi nel poco tempo a disposizione.

### Politiche e iniziative della Città metropolitana

In continuità con il percorso avviato su base pattizia e volontaria nel 2011 e sfociato nell'elaborazione di un primo Piano strategico metropolitano (Psm) (Città metropolitana di Bologna 2013), nel luglio 2018 la Città metropolitana di Bologna ha approvato il nuovo Piano strategico metropolitano (Psm 2.0). Se il primo Psm era uno

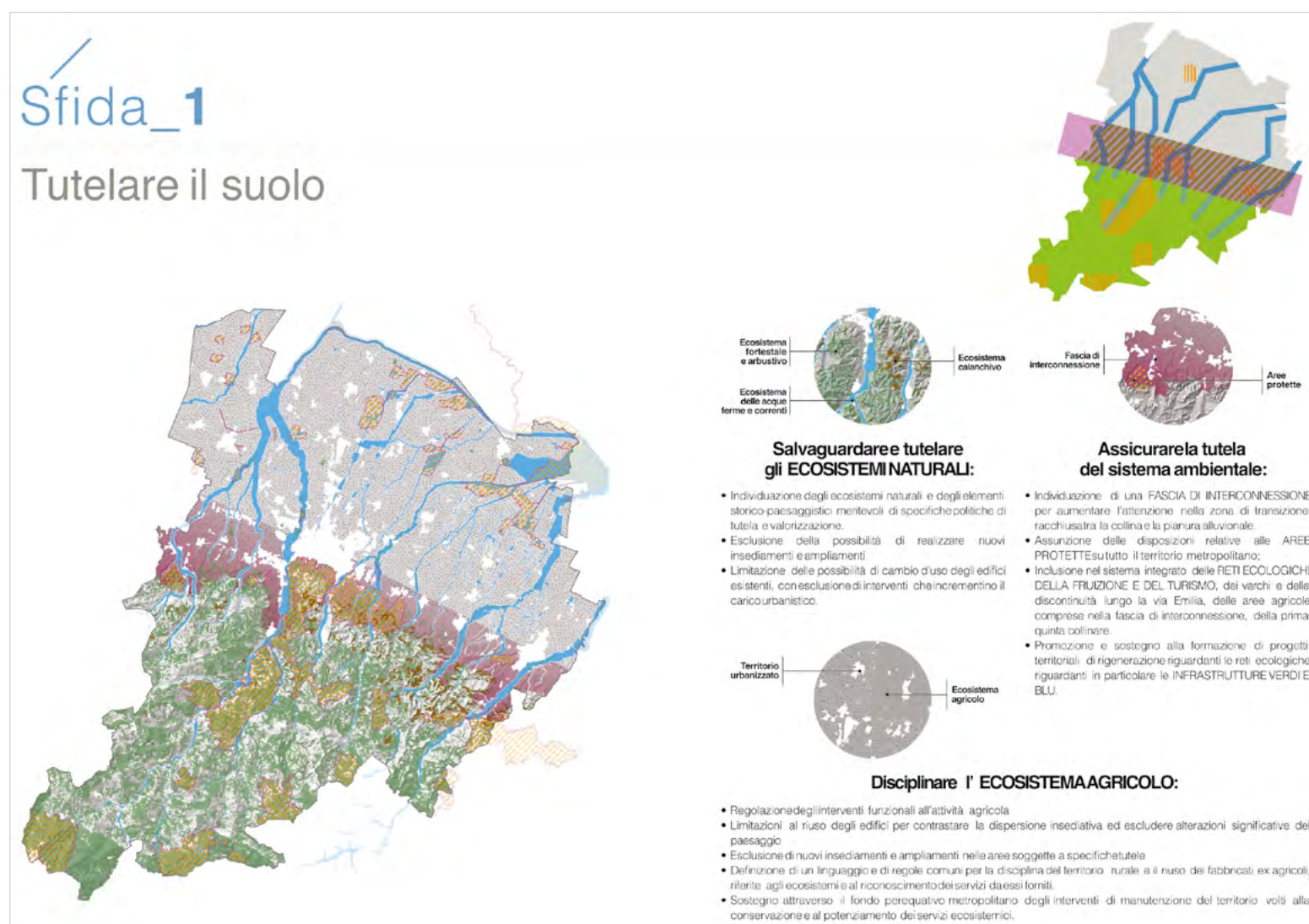


Fig. 2. Schema cartografico della sfida strategica 1 del Piano territoriale metropolitano di Bologna: tutelare il suolo (fonte: Cm Bologna, 2021)

strumento collegiale e volontario per individuare, promuovere e attuare i progetti e le azioni necessarie a rilanciare Bologna come realtà d'eccellenza nazionale e internazionale, dove la sostenibilità ambientale era indicata come una delle leve del cambiamento, il Psm 2.0 (Città metropolitana di Bologna 2018) assume esplicitamente a riferimento gli Sustainable Development Goals (SDGs) dell'Agenda Onu 2030, sottolineando l'importanza di intraprendere azioni in materia di cambiamenti climatici.

Tale cambio di prospettiva è stato sostenuto dall'adesione della Città metropolitana alla Carta di Bologna per l'ambiente, firmata nel 2017 proprio a Bologna, dove i sindaci delle città metropolitane si ritrovarono occasione dell'incontro dei ministri all'ambiente dei paesi del G7 per assumere una serie di impegni relativi all'uso sostenibile del suolo, all'economia circolare, alla transazione energetica, al miglioramento della qualità dell'aria e delle acque, agli

ecosistemi, al verde urbano e alla tutela della biodiversità, alla mobilità sostenibile, all'adattamento ai cambiamenti climatici e alla riduzione del rischio. Prendendo come riferimento la Strategia nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici del 2013 e la direttiva europea relativa alla gestione del rischio alluvioni del 2007, con l'adesione alla Carta le città metropolitane si impegnano a redigere piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici e di prevenzione dei rischi di disastri integrati tra di loro e con gli altri strumenti di pianificazione e riconoscono le infrastrutture verdi come elementi indispensabili per l'adattamento e la mitigazione dei cambiamenti climatici, per l'aumento della resilienza dei territori e per la valorizzazione dei servizi ecosistemici. Inoltre, assumono l'impegno di avviare il percorso di costruzione di un'Agenda metropolitana per lo sviluppo. Prima in Italia, nel 2019 la Città metropolitana di Bologna redige l'Agenda metropolitana 2018-2019

(Città metropolitana di Bologna 2019), che si configura come strumento che rafforza la consapevolezza delle sfide che attendono il territorio metropolitano e ne approfondisce la conoscenza, riaggregando i temi e i contenuti affrontanti da altri strumenti (come il Piano strategico metropolitano) secondo gli SDGs, proponendone una lettura e un monitoraggio integrati.

Nel Psm 2.0, la Città metropolitana assume l'obiettivo di aumentare la resilienza dei territori e di valorizzare i servizi ecosistemici, anche attraverso la redazione integrata dei piani locali di adattamento ai cambiamenti climatici e di prevenzione dei rischi di disastri. A questo scopo, il Psm 2.0 assegna un ruolo particolare al Piano integrato della mobilità metropolitana (Pums), inteso come un piano trasversale e intersettoriale. Il Pums (Città metropolitana di Bologna 2019) si pone l'obiettivo di offrire soluzioni innovative alle criticità del sistema della mobilità, con il duplice scopo di ridurre le emissioni

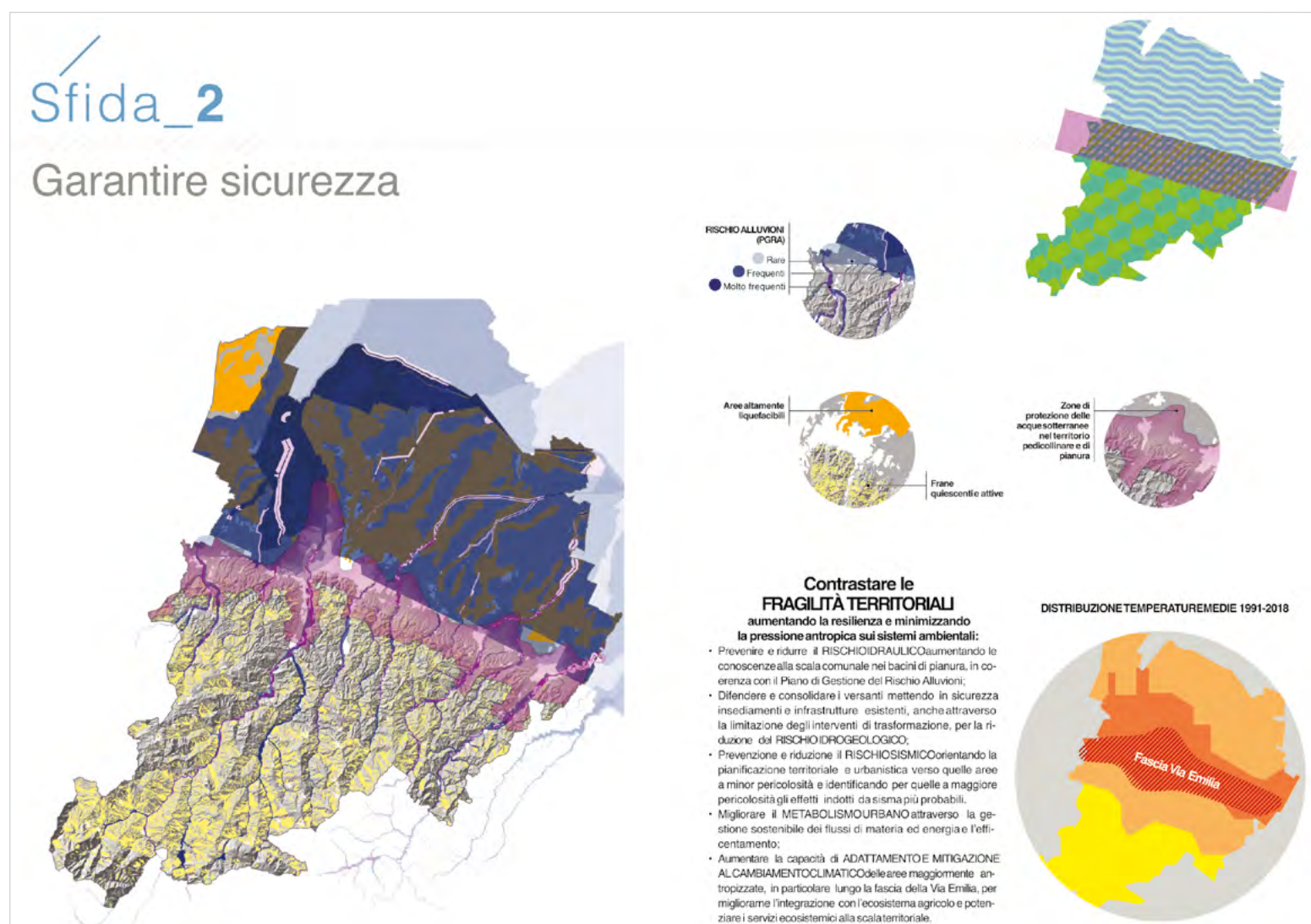


Fig. 3. Schema cartografico della sfida strategica 2 del Piano territoriale metropolitano di Bologna: garantire la sicurezza (fonte: Cm Bologna, 2021).

di gas climalteranti e l'incidentalità stradale. Esso assume come target al 2030 la riduzione delle emissioni da traffico del 40% rispetto al 1990, coerentemente con il rispetto degli Accordi sul clima di Parigi. Tale obiettivo viene perseguito il concorso di due componenti: la riduzione del traffico motorizzato privato per il 28% e la decarbonizzazione del parco veicolare per il restante 12%. Esso inoltre assume l'obiettivo esplicito del contrasto ai cambiamenti climatici, integrando le azioni di mitigazione per la pianificazione e programmazione settoriale contenute nella Strategia regionale di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici. La Valsat del Pums ha una sezione specifica dedicata alla valutazione delle azioni del piano rispetto ai cambiamenti climatici, dove le simulazioni condotte stimano una riduzione positiva dei consumi e delle emissioni di CO2 dovute alle azioni previste.

A declinare le scelte del Psm 2.0, nel 2020 è stato adottato il Piano territoriale metropolitano (Ptm) che determina "le scelte strategiche e strutturali di assetto del territorio funzionali alla cura dello sviluppo sociale ed economico territoriale nonché alla tutela e valorizzazione ambientale dell'area metropolitana" (Figg. 2-3). Il Ptm (Città metropolitana di Bologna 2020), al fine di rendere resiliente il territorio metropolitano nei confronti del cambiamento climatico, persegue l'obiettivo del contenimento del consumo di suolo e dell'azzeramento, al 2050, dello stesso. Altro tema cruciale a scala metropolitana è quello del contrasto ai fenomeni di dispersione insediativa e di valorizzazione dei servizi ecosistemici. Assumendo la rigenerazione urbana quale leva fondamentale per garantire l'incremento della resilienza, il contrasto alla crisi climatica e il miglioramento dell'accessibilità del territorio, il Ptm individua nella perequazione territoriale lo strumento capace di dare operatività a questi obiettivi attraverso la gestione condivisa delle quote di consumo di suolo, fissato dalla Lr 24/17 al 3% dell'estensione del territorio urbanizzato al 31 dicembre 2017.

Compete, dunque, al Ptm l'assegnazione ai comuni o loro unioni di quote differenziate della capacità edificatoria ammissibile, previa verifica della sostenibilità ambientale e territoriale degli insediamenti, garantendo la cura e la manutenzione del territorio. Il Fondo di perequazione metropolitano, dove confluisce il 50% degli introiti urbanistici di

tutti i comuni, viene annualmente distribuito fra i comuni più fragili per realizzare progetti di rigenerazione urbana. Il tema della perequazione territoriale assume rilevanza su scala metropolitana anche nella gestione condivisa delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici che esse generano, motivo per cui la regione sta avviando dei tavoli di lavoro su queste tematiche proprio su scala metropolitana e provinciale. A partire dalle strategie del Ptm e dagli obiettivi fissati dalla legge regionale, sono nati circa 73 progetti di rigenerazione in tutto il territorio metropolitano che hanno ottenuto finanziamenti per 242 milioni di euro – Bando periferie 2016, 40 milioni di euro; Pinqua 2021, 45 milioni di euro; Pui 2022, 157 milioni di euro (fonte: Città metropolitana di Bologna).

Nel 2021, la Città metropolitana presenta il progetto di Agenda 2.0 per declinare tutti gli SDGs a livello territoriale, tenendo in considerazione tutte le dimensioni della sostenibilità: ambientale, sociale ed economica. L'Agenda 2.0 è concepita come un dispositivo di orientamento e guida tra gli strumenti di pianificazione e programmazione: non aggiunge nuovi contenuti e non si configura come un nuovo piano, ma piuttosto permette di misurare i progressi effettivamente compiuti dai piani e dalle iniziative adottate degli enti territoriali verso il raggiungimento degli obiettivi di sostenibilità, favorendo sinergie e collaborazioni con i soggetti che operano sul territorio bolognese. In questo senso, la formulazione di un modello di Documento unico di programmazione (Dup) della Città metropolitana coerente con gli obiettivi dell'Agenda 2.0 e del Psm 2.0 costituisce un'interessante sperimentazione che ha coinvolto, oltre alla Città metropolitana di Bologna, i Comuni di Bologna e Monte San Pietro, l'Unione Valli del Reno Lavino e Samoggia e il Nuovo Circondario imolese. Ciascuno di questi enti ha predisposto un identico Allegato al Dup 2022-2024 per lo sviluppo sostenibile, per arrivare a costruire progressivamente un unico sistema integrato fra gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2.0 e il processo di programmazione degli enti, assicurandone la coerenza nonché il monitoraggio e l'aggiornamento continuo.

Nell'ambito delle attività dell'Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile, la Città metropolitana ha inoltre definito un programma unitario di forestazione

metropolitana, finanziato dal Ministero della Transizione Ecologica per circa due milioni di euro nel 2020 e un milione nel 2021, e ha adottato le Linee guida per la forestazione urbana (2021) al fine di mettere a sistema tutte le aree libere disponibili di proprietà comunale per la forestazione urbana nei comuni metropolitani.

La tradizione di concertazione con gli attori del territorio, avviata fin dal 2011 con il primo Psm, ha recentemente trovato attuazione nell'approvazione del Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile (2021), un percorso partecipativo che ha come attori principali gli enti territoriali e condivide obiettivi e azioni per con le forze socio-economiche, il mondo della ricerca e le realtà maggiormente rappresentative del territorio che condividono l'obiettivo di orientare le azioni verso una crescita sostenibile a lungo termine, favorendo la transizione verso una società più inclusiva, digitale e più verde.

Interessante ricaduta di queste scelte strategiche è l'Accordo territoriale per il contenimento degli insediamenti con funzione logistica nel territorio metropolitano di Bologna, siglato tra Città metropolitana e Regione nel luglio 2022 per disciplinare la programmazione di nuovi insediamenti e l'ampliamento degli insediamenti esistenti con funzione logistica; coerentemente con l'obiettivo di riduzione del consumo di suolo della Lr 17/24 e gli impegni assunti dal Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile, dal Patto regionale per il lavoro e il clima e dal Psm, l'accordo prevede di contenere il consumo di suolo per tutte le nuove funzioni logistiche, nella consapevolezza dell'entità delle sue ricadute ambientali, territoriali, sociali e di mobilità.

Recentemente, le due alluvioni del maggio 2023 hanno sottolineano in modo evidente la fragilità del territorio della città metropolitana di fronte ad eventi meteorologici estremi; collina e montagna sono stati oggetto di numerosi movimenti franosi e numerosi collegamenti sono stati interrotti, mentre la pianura è stata afflitta da esondazioni di canali e corsi d'acqua che hanno messo in difficoltà cittadini e imprese. Tali eventi hanno rafforzato la consapevolezza della necessità di un Piano metropolitano di adattamento all'emergenza climatica, che possa fornire azioni e indirizzi in materia di governo, manutenzione e cura del

territorio, prevenzione del dissesto idrogeologico e del rischio idraulico e gestione delle acque nel contesto metropolitano. A tale scopo, il 31 maggio 2023 la Città metropolitana ha costituito una “task force per il dissesto idrogeologico”, con la collaborazione di Regione, Protezione civile regionale, Agenzia regionale per la prevenzione, l’ambiente e l’energia, Consorzio della bonifica Renana, Consorzio della bonifica della Romagna occidentale, Autorità di bacino distrettuale del fiume Po, Hera e Università di Bologna.

### **Conclusioni: il ruolo della Città metropolitana di Bologna per l’adattamento ai cambiamenti climatici**

Come appare evidente da quanto descritto sopra, la Città metropolitana di Bologna opera in un contesto regionale di sensibilità nei confronti del tema dell’adattamento ai cambiamenti climatici; fin dal 2015, la Regione Emilia-Romagna ha infatti cominciato a porre attenzione a questa problematica, e senza dubbio la Legge regionale n. 24/2017 è una delle più avanzate in Italia per quello che riguarda l’integrazione degli obiettivi di adattamento e mitigazione all’interno degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale. Anche la maturità e consapevolezza delle amministrazioni comunali, prima fra tutte il Comune di Bologna che, con il progetto BlueAp, è stato pioniere non solo a livello nazionale nell’adozione di un piano di adattamento, ha contribuito a stimolare la Città metropolitana verso la necessità di porre una particolare attenzione al tema del cambiamento climatico.

Il tema della valorizzazione delle risorse naturali e dei servizi ecosistemici da loro generati in funzione della mitigazione e dell’adattamento climatico potrebbero generare un cambiamento di narrativa e di ruolo per quelle aree della città metropolitana considerate marginali e ristabilire in ottica differente i rapporti tra la città capoluogo e gli altri comuni. In questo riassetto, cruciale sarà il ruolo della città metropolitana e la sua capacità di definire un approccio coerente su tutto il territorio. La lunga tradizione di concertazione e copianificazione può essere d’aiuto alla città metropolitana che può anche beneficiare di uno strumento particolarmente efficace quale è la perequazione territoriale, introdotto

fin dal Piano territoriale di coordinamento del 2006 e portato a piena attuazione con il Ptm, che garantisce la possibilità di riequilibrio territoriale in un’ottica di cura e tutela di tutto il territorio metropolitano. Il ruolo assunto dalla Città metropolitana all’interno di questo quadro è prevalentemente di coordinamento delle azioni dei Comuni e di promotrice di collaborazioni con tutti gli attori pubblici e privati presenti sul territorio, fornendo strumenti di lettura trasversale e monitoraggio dei piani (come con l’Agenda per lo sviluppo sostenibile e il patto per il lavoro e il clima) e un quadro di riferimento strategico (con il Psm) e territoriale (con il Ptm) e l’Accordo territoriale per la logistica, volto a orientare tutte le trasformazioni verso una transizione ecologica.

È evidente che l’efficacia dei risultati dipenderà prevalentemente dalla capacità dei comuni di integrare trasversalmente le diverse priorità all’interno delle proprie politiche e piani per dare attuazione concreta alle strategie definite a livello nazionale, regionale e metropolitano, ma in questo percorso va certamente riconosciuto il ruolo di facilitatore della città metropolitana e la linea verso una transizione ecologica giusta e sostenibile è, al momento, tracciata. ■

### **Note**

1 Il territorio della Città metropolitana di Bologna, istituita il 1° gennaio 2015 in seguito all’approvazione della Legge Delrio 56/2014, coincide con quello della provincia; complessivamente, conta 55 comuni di cui 49 riuniti in 7 Unioni (Fig. 1), copre una superficie territoriale pari a circa 3.700 kmq e ospita circa un milione di abitanti, con una densità media di 274,3 abitanti/kmq (Istat, 1 gennaio 2021). Si configura quindi come una Città metropolitana di medie dimensioni, sia per estensione che per densità abitativa.

### **Riferimenti**

EC-European Commission (2019), *The European Green Deal*, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, COM/2019/640, Brussels.

EC-European Commission (2020), *Biodiversity Strategy for 2030, Bringing nature back into our lives*, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions, COM/2020/380, Brussels.

EC-European Commission (2021a), *Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and*

*of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’)*, Brussels.

EC-European Commission (2021b), *Forging a climate-resilient Europe - the new EU Strategy on Adaptation to Climate Change*, Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions empty, COM(2021) 82, Brussels.

EC-European Commission (2023), *EU Mission: Climate-Neutral and Smart Cities*, Brussels.

Città metropolitana di Bologna (2017), *Carta di Bologna per l’Ambiente. Le Città metropolitane per lo sviluppo sostenibile*.

Città metropolitana di Bologna (2018), *Piano strategico metropolitano di Bologna 2.0*.

Città metropolitana di Bologna (2019a), *Agenda metropolitana per lo sviluppo sostenibile*.

Città metropolitana di Bologna (2019b), *Piano urbano della mobilità sostenibile*.

Città metropolitana di Bologna (2020), *Piano territoriale metropolitano*.

Città metropolitana di Bologna (2021a), *Agenda 2.0*.

Città metropolitana di Bologna (2021b), *Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile*.

Comune di Bologna (2015), *Piano di adattamento al cambiamento climatico BlueAp*.

Comune di Bologna (2020), *Piano d’azione per l’energia ed il clima*.

Comune di Bologna (2021), *Piano urbanistico generale*.

Regione Emilia-Romagna (2017), *Legge Regionale 21 dicembre 2017, n. 24, Disciplina regionale sulla tutela e l’uso del territorio*.

Regione Emilia-Romagna (2018a), *Piano Aria Integrato Regionale*.

Regione Emilia-Romagna (2018b), *Strategia di mitigazione e adattamento per i cambiamenti climatici*.

Regione Emilia-Romagna (2020), *Patto per il lavoro e il clima*.

Regione Emilia-Romagna (2021), *Patto metropolitano per il lavoro e lo sviluppo sostenibile*.

Regione Emilia-Romagna, Città metropolitana di Bologna (2022), *Accordo territoriale per il contenimento degli insediamenti con funzione logistica nel territorio metropolitano di Bologna*.

## Percorsi di governance e pianificazione per l'adattamento ai cambiamenti climatici in Città metropolitana di Milano

Cinzia Davoli, Nicola Colaninno, Francesca Framba, Eugenio Morello

*Si ripercorrono criticamente l'esperienza settennale e l'efficacia della pianificazione e governance metropolitana milanese nel promuovere e facilitare l'adattamento ai cambiamenti climatici. La Città metropolitana di Milano viene valutata nella capacità di assumere un ruolo di coordinamento e indirizzo delle politiche e azioni climatiche, secondo una posizione di intermediazione tra spinte globali e locali, presentando e discutendo due esperienze recenti e in corso.*

### Introduzione: adattamento ai cambiamenti climatici e posizionamento della governance metropolitana

Le città e gli insediamenti urbanizzati sono fondamentali per realizzare un'azione urgente per il clima vista la concentrazione e l'interconnessione di persone, infrastrutture e beni all'interno e tra le città e nelle aree rurali. A livello globale le città nell'emisfero settentrionale stanno registrando un aumento delle temperature, mentre le regioni tropicali si stanno progressivamente desertificando. Si prevede che entro il 2050 il clima di Madrid possa somigliare a quello di Marrakech oggi, Stoccolma a Budapest, Londra a Barcellona, Mosca a Sofia, Seattle a San Francisco e Tokyo a Changsh (Bastin *et al.* 2019). Questa evoluzione climatica pone di fronte a noi sfide significative che richiedono una pronta preparazione.

L'adattamento ai cambiamenti climatici è a pieno titolo l'azione prioritaria nelle aree urbanizzate per poter affrontare i disastrosi effetti di tali cambiamenti sulla società. IPCC nel suo sesto rapporto (IPCC 2023) ha dato prominenza alle strategie di adattamento quali strumenti in capo alle pubbliche amministrazioni.

L'area metropolitana di Milano è un contesto che negli ultimi anni ha subito, in ripetute occasioni, ingenti danni provocati dai fenomeni climatologici intensi. I fenomeni vengono accentuati dall'azione antropica che ha reso più fragile il territorio, andando progressivamente a eliminare le superfici libere

a favore di quelle urbanizzate. Attualmente l'area metropolitana ha una densità di popolazione di 2057,44 ab/kmq e un grado di urbanizzazione del 40,5%, corrispondenti a 645 kmq. Il capoluogo, invece, presenta un indice di urbanizzazione del 72%. Come spiegato nel sesto rapporto di IPCC (2023), le aree urbane e le loro infrastrutture sono suscettibili di rischi sia composti che a cascata, derivanti dalle interazioni tra le condizioni meteorologiche avverse dovute ai cambiamenti climatici e la crescente urbanizzazione. Il grado di urbanizzazione del Comune di Milano delinea un territorio già ampiamente saturo e porta come conseguenza una pressione ancora più alta sul resto dell'area metropolitana, la quale deve farsi carico di molte delle funzioni a servizio del capoluogo e da esso esternalizzate (si fa riferimento a funzioni quali la gestione dei rifiuti, delle acque o l'approvvigionamento energetico). Il quadro delineato rende evidente come il consumo di suolo sia tema centrale nell'affrontare le sfide di adattamento. Ispra ha fortemente evidenziato l'impatto del consumo di suolo sul clima. Inoltre, la questione è stata sottolineata sia dal Piano per la transizione ecologica (Pte) (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica 2023), che mira a raggiungere un consumo netto di suolo pari a zero entro il 2030, sia dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) (Governo Italiano 2021), che identifica l'azzeramento del consumo di suolo come una misura fondamentale per l'adattamento ai cambiamenti climatici.

Città metropolitana di Milano (CmM), quale ente di area vasta le cui funzioni in campo ambientale e di programmazione territoriale incidono direttamente su questo tema, dal 2015, con la sua istituzione, ha iniziato ad aprirsi anche ad una pianificazione di carattere climatico. Questo ha portato a oggi a due principali risultati. Primo, l'approvazione dell'Agenda metropolitana urbana per lo sviluppo sostenibile, nella quale più di una traiettoria di sviluppo individuata presenta concrete progettazioni ricondotte nell'ambito del SDG13 quali la "Città metropolitana spugna", in tema di drenaggio urbano sostenibile, e la forestazione. Secondo, l'approvazione del Piano territoriale metropolitano (Ptm) che prevede l'inserimento dell'adattamento quale strategia chiave per la lotta ai cambiamenti climatici, e delle soluzioni basate sulla natura (NBS) quali misure privilegiate per tracciare un percorso efficace verso una transizione delle pratiche di trasformazione del territorio *from gray to green*. I maggiori rischi climatici che CmM deve affrontare riguardano l'aumento delle temperature estreme<sup>1</sup> (con il conseguente fenomeno delle isole di calore) e la variazione dell'intensità e frequenza delle precipitazioni atmosferiche (con conseguenti impatti sulla capacità del terreno di assorbire le acque meteoriche).<sup>2</sup>

L'adattamento ai cambiamenti climatici è sfida trans-scalare: da una parte è sfida territoriale di area vasta, dall'altra richiede un approccio spaziale e di applicazione a scala di comunità, con un 'downscaling' dei profili climatici e la produzione di informazioni geo-referenziate di dettaglio; a diversi rischi e pericoli climatici corrispondono, infatti, diverse perimetrazioni di *governance*.

Secondo il report dell'IPCC (2023) la maggior parte degli interventi di adattamento realizzati nelle aree urbanizzate sono frammentari, di piccola scala, incrementali, specifici del settore, progettati per rispondere agli impatti attuali o ai rischi a breve termine e focalizzati più sulla dimensione della pianificazione che sull'attuazione e messa in opera. Diversi pericoli climatici richiedono diversi livelli di intervento. Ad esempio, la gestione delle precipitazioni intense e degli allagamenti richiede un approccio intercomunale a livello di bacino idrografico; le zone climatiche locali sono "isole morfo-tipologiche" a scala di comunità diffuse a geografia variabile sul territorio metropolitano e che richiedono

strategie micro-urbanistiche specifiche. CmM sta invece compiendo uno sforzo per non riprodurre questo *modus operandi* e, negli anni, ha realizzato un percorso coerente che già ora sta attivando un numero consistente di soluzioni equamente distribuite su tutto il territorio. All'Area Ambiente e Tutela del territorio dell'ente è stato assegnato un ruolo chiave nella gestione delle sfide climatiche. Il lavoro si è concentrato su due fronti principali: l'innovazione delle norme interne e dei processi amministrativi, con semplificazione e dematerializzazione, e lo sviluppo di progetti innovativi a livello locale, nazionale ed europeo, in collaborazione con partner attivi nella ricerca e nella realizzazione di soluzioni di adattamento. Il Servizio Sviluppo sostenibile e Sistemi di supporto alle decisioni è il braccio operativo e il punto di contatto esterno per l'Area e le altre divisioni dell'ente.

In questo articolo gli autori analizzano criticamente l'esperienza settennale e l'efficacia della pianificazione e *governance* metropolitana milanese nel promuovere e facilitare l'adattamento ai cambiamenti climatici e la capacità di CmM nell'assumere un ruolo di coordinamento nell'indirizzare le politiche e le azioni climatiche sul territorio (Morello *et al.* 2020). Saranno discusse due esperienze recenti e in corso: la prima, "Territori resilienti", esemplificativa di un modello di costruzione di conoscenza sul territorio; la seconda, "Città metropolitana spugna", a dimostrazione del ruolo di coordinamento metropolitano nella realizzazione di misure tangibili attraverso 90 progetti, seguendo l'intero iter, dalla selezione alla messa in opera e monitoraggio degli interventi.

### **Costruzione di alleanze per l'adattamento nell'esperienza di Città metropolitana di Milano**

Città metropolitana di Milano sta portando avanti una politica di adattamento climatico che va in controtendenza rispetto al trend di frammentarietà e visione a breve termine che spesso caratterizzano tali politiche a livello locale da parte dei comuni. A tal fine è richiesto un forte lavoro di costruzione di una *governance* metropolitana multi-attoriale, che comprenda tutti i livelli della società necessari per un'attuazione efficace degli interventi di adattamento a diverso grado di formalizzazione. Tale necessità ha portato CmM ad agire contemporaneamente su due livelli.

Primo, coinvolgere il territorio nel cambiamento che già l'ente stesso stava delineando, dando supporto e assistenza, *in primis* ai comuni appartenenti all'area metropolitana. Nei confronti dei 133 Comuni che la compongono, CmM è un ente di indirizzo strategico, di coordinamento e cucitura. Infatti, le funzioni fondamentali dell'ente consistono nel delineare una pianificazione strategica e territoriale per l'area vasta metropolitana che deve essere poi recepita dai singoli comuni. Allo stesso tempo lo sforzo non è solo di carattere normativo, ma viene affiancato da un'azione di supporto ai processi di pianificazione per l'adattamento. Ne sono esempio la *governance* creata in relazione ai progetti PNRR, in cui CmM è Soggetto attuatore di alcuni progetti (alcuni dei Piani urbani integrati quale "Città metropolitana spugna"), mentre ha un ruolo di coordinamento e monitoraggio per altri, in quanto beneficiario dei fondi, in cui i Soggetti attuatori sono i comuni del territorio. Al fine di esercitare in maniera più efficace il ruolo di coordinamento e monitoraggio, l'CmM ha attivato uno sportello settimanale, tramite il quale i comuni dialogano attivamente con l'ente sottoponendo quesiti e criticità nello sviluppo dei progetti, sia sotto il profilo tecnico sia amministrativo. Inoltre, CmM svolge anche il ruolo di Stazione appaltante in qualità di Centrale unica di committenza (Cuc) per i comuni che ne hanno fatto richiesta e per i quali è stata attivata specifica convenzione. Il secondo livello riguarda invece la creazione o consolidamento dei legami attraverso diversi tipi di formalizzazione con soggetti che possano supportare e amplificare l'azione. Con i ministeri sono stati instaurati rapporti di affiancamento nell'ottica dell'SGD 16. Ne è un esempio il progetto CReAMO PA, nato dalla necessità di superare le criticità nel governo delle politiche ambientali e accompagnare i soggetti competenti nell'affrontare i cambiamenti introdotti dalle riforme. L'obiettivo che si propone il progetto è raggiungere una maggior efficienza nella pubblica amministrazione in campo ambientale affrontando unitariamente e in maniera complementare il tema del rafforzamento della capacità amministrativa. Una delle linee di progetto in cui CmM è stata attivamente coinvolta riguarda il rafforzamento della capacità amministrativa per l'adattamento ai cambiamenti climatici. Questi percorsi sono stati anche occasione di un

ricco scambio e confronto continuo con le altre città metropolitane italiane. Da qui, con le Città metropolitane di Venezia, Genova e Torino si è costituito un gruppo di lavoro interistituzionale, che ha collaborato per impostare un sistema di scambio di buone pratiche e a impegnarsi nel corso del 2021 e 2022 nello sviluppo di progetti in ambito di forestazione urbana e piani urbani integrati. Con Regione Lombardia CmM ha sottoscritto il Protocollo lombardo per lo sviluppo sostenibile nel 2019 e ne ha rinnovato l'impegno all'inizio del 2023. Altresì, CmM partecipa attivamente al Forum dello sviluppo sostenibile di Regione Lombardia e si coordina con l'ente sovraordinato per lo scambio di buone pratiche.

Un altro tassello della complessa rete di rapporti esistenti e che rendono possibile l'attuazione delle politiche è lo stretto rapporto di lavoro con le società pubbliche. Esse sono fondamentale supporto tecnico-operativo. In particolare, può essere portato l'esempio del legame esistente tra CmM e CAP Holding, *utility* che ha la gestione del Servizio idrico integrato. Attualmente vi è un accordo tra CmM e CAP Holding per l'attuazione delle misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e del Piano strategico metropolitano (art. 15, comma 2, della L 241/1990, art. 9 del DI 77/2021 e art. 21 DI 152/2021). Infatti, al fine di assicurare l'efficace e tempestiva attuazione degli interventi del PNRR, le amministrazioni possono avvalersi del supporto tecnico-operativo assicurato per il PNRR da società a prevalente partecipazione pubblica, rispettivamente, statale, regionale e locale, dagli enti del sistema camerale e da enti vigilati.

Anche gli enti di ricerca svolgono un ruolo fondamentale nel supporto all'azione. Un percorso lungo di costruzione di relazioni locali, nazionali e internazionali è stato curato in particolare dal Servizio Sviluppo sostenibile e Sistemi di supporto alle decisioni. Questo ha consentito all'ente metropolitano di sviluppare una fitta rete di partenariati e partecipazioni a progetti di rilevanza europea. La costruzione di partenariati con il mondo della ricerca avviene principalmente mediante gli accordi interistituzionali<sup>3</sup> e i progetti di ricerca finanziati, a livello locale, nazionale ed europeo.<sup>4</sup>

Il settore privato, soprattutto professionisti nel campo della pianificazione urbanistica e ambientale, è sollecitato attraverso attività di

formazione e sensibilizzazione, al fine di sollecitare la costruzione di una filiera di competenze tecniche innovative e in grado di rispondere alle sfide dell'adattamento. Non ultimo il settore delle associazioni non governative con cui la condivisione di obiettivi può portare alla costruzione di progettualità. Ne è un esempio il progetto IndicaMI che è stato sviluppato insieme alla Fondazione Osservatorio meteorologico Milano Duomo e finanziato dalla Fondazione Cariplo. Seguono due esempi di progettualità realizzate da CmM, i cui esiti ben illustrano la proficua collaborazione con diversi attori a servizio del territorio.

### L'adattamento in pratica: la piattaforma "Territori resilienti"

Dal 2015 CmM ha avviato e realizzato in proprio un sistema open source che supporta e incoraggia la progettazione e la realizzazione di NBS come misure di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici. In tale contesto è stata sviluppata la piattaforma "Territori resilienti";<sup>5</sup> un servizio digitale che affronta queste sfide con un approccio collaborativo e co-creativo. Gli strumenti mirano a facilitare e diffondere la co-pianificazione climatica e la co-progettazione per i professionisti e le autorità locali, combinando l'analisi spaziale e climatica e la pianificazione partecipativa. La piattaforma mette a disposizione strumenti concreti per

promuovere azioni mirate e specifiche, col prioritario obiettivo di diminuire la vulnerabilità dei sistemi naturali e socio-economici e di rafforzare, soprattutto per i territori caratterizzati da elevati livelli di impermeabilizzazione e alta densità urbana, la capacità di resilienza del territorio di fronte agli inevitabili impatti del clima che cambia, anche nel rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica ai sensi della Lr 4/2016.

La piattaforma include numerose funzionalità. Sono tre le fasi che permettono agli amministratori locali di progettare il proprio territorio in base funzioni di adattamento ai cambiamenti climatici. La prima è la fase di conoscenza del territorio attraverso quattro serie di informazioni:

- la mappatura dei pericoli climatici,<sup>6,7,8</sup> dei rischi<sup>9</sup> e della vulnerabilità<sup>10</sup> sulla base di immagini termiche satellitari, dati meteorologici e database topografici (in Fig. 1, a titolo di esempio, sono rappresentate le localizzazioni delle temperature estreme sul territorio metropolitano);
- l'identificazione delle 17 Zone climatiche locali (LCZ)<sup>11</sup> sulla base delle caratteristiche fisiche e morfologiche dei luoghi, tenendo così conto delle peculiarità delle morfologie urbane e rurali (Tab. 1).<sup>12</sup>

La seconda è la fase di conoscenza delle possibili soluzioni collegate alle problematiche riscontrate sul territorio, ovvero: il collegamento delle singole LCZ con le soluzioni

basate sulla natura (NBS), verdi e blu, mediante un abaco specifico e geo-localizzato per identificare le soluzioni più adatte ad affrontare l'azione climatica a livello locale<sup>13,14</sup> (Musco, Maragno e Litt 2020). La terza è la fase della co-progettazione che l'ente metropolitano mette a disposizione di amministratori pubblici, cittadini e liberi professionisti. Questi servizi consentono di guidare l'utente in un'analisi dettagliata del territorio per comprendere i problemi derivanti dai cambiamenti climatici, supportandolo nella progettazione delle azioni naturalistiche necessarie più adatte al territorio. I servizi disponibili sono integrati negli strumenti istituzionali dell'ente, al fine di rendere più accessibili ed efficaci le informazioni per tutti i fruitori istituzionali. Gli strumenti di co-creazione agevolano il coinvolgimento delle parti interessate nella definizione e co-produzione di NBS specifiche per il sito, tenendo conto delle risorse locali.

Lo sportello unico fornisce servizi che possono essere utilizzati in modo semplice e in completa autonomia da parte di comuni, amministratori locali e privati cittadini, per valutare le NBS più adatte al contesto. Il sistema potrebbe quindi definire quali NBS adottare per le porzioni di territorio più in difficoltà e a rischio. La piattaforma si coordinerà con il Ptm e il Regolamento edilizio metropolitano.

L'infrastruttura tecnologica è stata sviluppata grazie alle competenze e conoscenze acquisite nell'ambito del progetto Pon Governance "DeSK",<sup>15</sup> ampliando le potenzialità dei servizi di analisi e rappresentazione grafica dei dati, e partendo dagli applicativi già disponibili (ad esempio SIGEO e Superset), evolvendoli, migliorandoli o, laddove necessario, integrandoli con acquisizione di nuovi applicativi sempre rispondenti alla filosofia del *software open source* e del riutilizzo delle buone pratiche. DeSK è il progetto di riutilizzo di un insieme di servizi web, gratuiti e fruibili anche da dispositivi mobili, che permettono di condividere in tempo reale informazioni geo-referenziate. Ciò ha portato allo sviluppo dell'infrastruttura informativa alla base del *One Stop Shop* "DE.CI.METRO",<sup>16</sup> piattaforma istituzionale per la consultazione e la concertazione di informazioni geografiche relative ai comuni appartenenti al territorio metropolitano milanese.

L'esperienza di questo *One Stop Shop* ha trovato un principale ostacolo nella

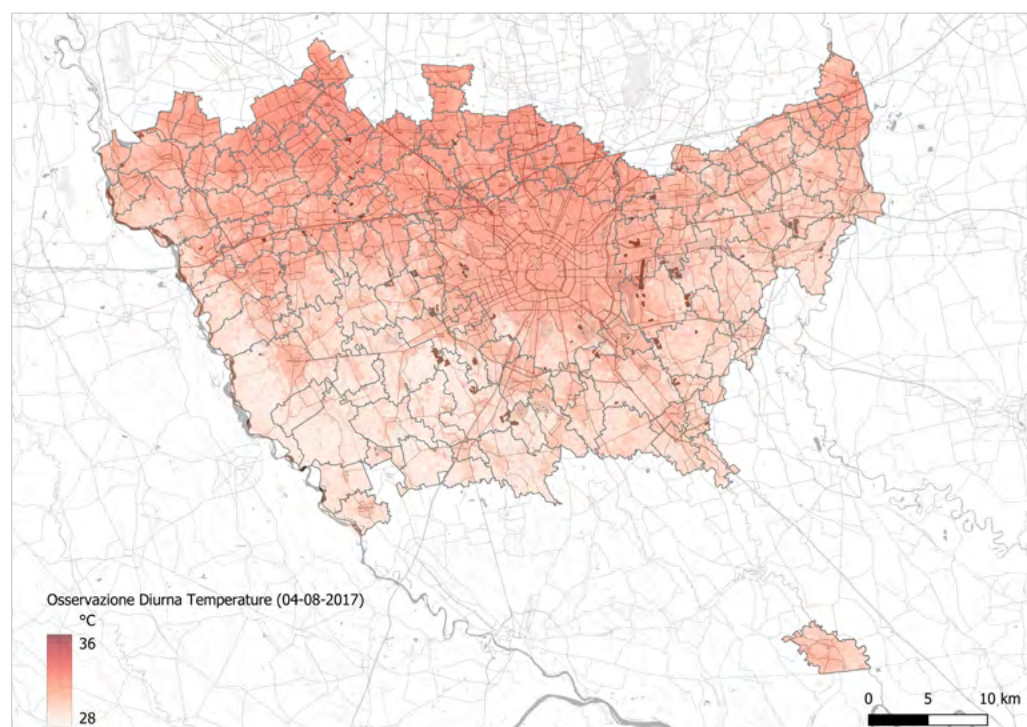


Fig. 1. Mappa degli hotspot delle temperature estreme (fonte: piattaforma "Territori resilienti", Città metropolitana di Milano).

concomitanza con l'avvio del PNRR. Ciò ha comportato che alcune scelte in capo alle pubbliche amministrazioni sono state assorbite dalla progettualità direzionata dai fondi scaturiti dal piano. I soggetti che erano immaginati come interlocutori della piattaforma si sono ritrovati ad essere investiti da finanziamenti decisi con approccio principalmente *top-down* senza possibilità di avviare un dialogo e una co-progettazione con il territorio e le comunità locali. Allo stesso tempo per CmM la competenza acquisita nel creare la piattaforma è stata fondamentale per poter assumere il proprio ruolo di beneficiario di fondi PNRR e, in alcuni casi, anche soggetto attuatore.

### L'adattamento in pratica: i 90 progetti spugna per il PNRR

“Città metropolitana spugna” è un progetto che si inserisce nella visione di lungo termine che CmM ha immaginato per il proprio territorio ed è una delle azioni appartenenti alla traiettoria resiliente dell'Agenda metropolitana urbana per lo sviluppo sostenibile. La traiettoria prevede di cambiare radicalmente il territorio immaginandolo appunto come una spugna capace di trattenere le acque piovane anche derivanti da fenomeni intensi e sollevare la rete infrastrutturale 'grigia' a favore di una verde/blu capillare. Il PNRR ha permesso una forte accelerazione di questa strategia territoriale con il finanziamento di

90 interventi diffusi in 32 comuni della CmM da realizzare entro il 30 giugno 2026. Il prioritario obiettivo di questo Piano urbano integrato (Pui) è diminuire la vulnerabilità dei sistemi urbani e socio-economici e di rafforzare, soprattutto per i territori caratterizzati da elevati livelli di impermeabilizzazione e alta densità urbanistica, la capacità di resilienza del territorio di fronte agli inevitabili impatti del clima che cambia anche favorendo la cooperazione tra soggetti pubblici, privati e cittadini nel perseguire azioni concrete. Gli interventi interessano aree di proprietà pubbliche quali parcheggi, piazze, sedi stradali e aree verdi e prevedono la realizzazione di opere di disconnessione delle superfici e la gestione sostenibile delle acque meteoriche di dilavamento superficiale che privilegia la ritenzione in loco delle stesse nel suolo e nei primi strati del sottosuolo. In particolare, nel progetto si è ipotizzato di utilizzare le seguenti tipologie di opere di drenaggio urbano sostenibile: deimpermeabilizzazioni di superfici, aree di bioritenzione, trincee infiltranti e drenanti, box alberati, bacini di detenzione, zone umide, canali di drenaggio vegetati, sistemi di infiltrazione profonda, ritenzione sotto superficie stradale, pavimentazioni drenanti, serbatoi di accumulo (anche prefabbricati) o cisterne (Fig. 2). Per quanto attiene al processo di individuazione delle aree di intervento, una prima

scrematura è stata attuata attraverso l'applicazione dell'Indice di vulnerabilità sociale e materiale (Ivsm) con il quale è possibile stimare per ciascun territorio la sua vulnerabilità, a partire dalle caratteristiche demografiche degli abitanti.<sup>17</sup> Il secondo passaggio è stato fatto sulla base dei documenti semplificati del rischio idraulico, che CAP Holding ha redatto con i comuni sulla base di convenzioni inerenti il drenaggio urbano ai sensi del Regolamento regionale n. 7/2017, contenenti criteri e metodi per il rispetto del principio dell'invarianza idraulica e idrologica.

Queste analisi dall'alto al basso (*top-down*), hanno consentito di individuare quali fossero le aree più a rischio all'interno dei comuni, affinché gli interventi fossero il più mirati possibile, e in grado di mitigare i problemi legati alle isole di calore e agli allegamenti. La selezione degli interventi ha seguito anche un processo *bottom-up*: 11 comuni fra i 32 coinvolti, infatti, sono stati selezionati sulla base delle proposte progettuali presentate dai comuni stessi, nell'ambito di un invito a presentare proposte promosso da CmM. Il progetto è segnato da *milestones* imposte dalla legge e che devono essere rispettate per poter accedere alle tranche di finanziamento. Il Pui è sottoposto al controllo esterno concomitante del Ministero dell'Interno e della Corte dei Conti per gli aspetti finanziari. Per quanto attiene alla valutazione degli impatti il Dispositivo per la ripresa e la

LCZ CLASSE AMBIENTE COSTRUITO	DESCRIZIONE	LCZ CLASSE AMBIENTE NATURALE	DESCRIZIONE
Compact highrise	Tessuto urbano denso con edifici alti	Dense Trees (LCZ A)	Copertura densa di alberi
Compact midrise	Denso con edifici di media altezza	Scattered Trees (LCZ B)	Copertura sparsa di alberi
Compact lowrise	Denso con edifici bassi	Bush, scrub (LCZ C)	Dominato da cespugli e arbusti
Open highrise	Tessuto urbano aperto con edifici alti	Low plants (LCZ D)	Dominato da piante basse e erbe
Open midrise	Aperto con edifici di media altezza	Bare rock or paved (LCZ E)	Superfici di roccia nuda o pavimentate
Open lowrise	Aperto con edifici bassi	Bare soil or sand (LCZ F)	Superfici di suolo nudo o sabbia
Lightweight lowrise	Edifici bassi e con materiali leggeri	Water (LCZ G)	Dominato da corpi d'acqua
Large lowrise	Edifici di grandi dimensioni e bassi		
Sparsely built	Tessuto urbano sparsamente costruito		
Heavy industry	Industria pesante		

Tab. 1. Le 17 Zone climatiche locali (LCZ) classificate sul territorio metropolitano (elaborazione degli autori).



resilienza (Regolamento Ue 241/2021) stabilisce che tutte le misure del PNRR debbano soddisfare il principio di “non arrecare danno significativo agli obiettivi ambientali” (*Do No Significant Harm*, DNSH) mediante una valutazione di conformità degli interventi con riferimento al sistema di tassonomia delle attività ecosostenibili indicato all’articolo 17 del Regolamento (Ue) 2020/852.<sup>18</sup> Si prevede di recepire le indicazioni, in primo luogo, nelle successive fasi progettuali con studi e verifiche puntuali sui vari contesti di intervento. Successivamente, attraverso la definizione del disciplinare di gara, si prevede a recepire gli ulteriori elementi necessari a garantire il rispetto del principio DNSH. Inoltre verranno garantiti sistemi di monitoraggio per gli Stati di avanzamento dei lavori relativamente alle superfici effettivamente rigenerate e quindi verrà ricalcolato in fase di monitoraggio anche il conteggio del risparmio di tonnellate equivalente di petrolio (Tep) generato da ciascun intervento. CmM ha attivato un monitoraggio anche delle ricadute DNSH sul proprio territorio e di *climate tagging* degli interventi del Piano. Inoltre, CmM è riuscita a ottenere finanziamenti per due ulteriori progetti (IndicaMI e Horizon AWARD) che permetteranno all’ente di dotarsi di evidenze scientifiche circa i benefici e i co-benefici (*side benefit*) che interventi, quali quelli realizzati con il Progetto Città metropolitana spugna, generano localmente.

### Conclusioni e sfide future

Abbiamo ripercorso la recente storia della pianificazione climatica di Città metropolitana di Milano, attraverso le relazioni costruite con partner locali e sovra-locali, i progetti di ricerca, l’innovazione dei modelli e degli strumenti di *governance* e infine piani e progetti di adattamento in opera. Si conferma il ruolo di intermediazione e raccordo che l’ente svolge, tra recepimento e trasferimento di politiche, programmi e risorse dal livello globale al locale e, dall’altro lato, di raccordo e messa a sistema in un quadro coerente a livello più alto delle numerose strategie e misure tangibili promosse a livello locale. Le sfide attuali per la pianificazione climatica a scala metropolitana sono principalmente due. La prima sfida è sul piano della *governance*, ovvero in merito al ruolo politico e amministrativo delle città metropolitane nel contesto nazionale. Questo dipende dal

fatto che a livello di governo nazionale non è stata portata a termine la riforma delle città metropolitane, oggi fortemente limitate nei loro poteri. Ribadiamo che il ruolo principale di CmM, anche per la pianificazione climatica, è di fornire indirizzi e supporto tecnico-amministrativo ai comuni afferenti. Naturalmente, una maggiore rappresentatività politica e un portafoglio nel gestire e coordinare strategie e azioni climatiche sul territorio, cambierebbe l’incisività della pianificazione metropolitana.

Una seconda sfida è legata invece alla manutenzione e aggiornamento costante del capitale conoscitivo prodotto. Ciò richiede risorse umane continuativamente al lavoro, secondo un’accezione della pianificazione programmatica, ovvero come servizio ininterrotto e non legato alla consegna di ‘un’ piano. Si va quindi verso l’idea di un servizio circolare che unisca senza discontinuità pianificazione, azione, valutazione e monitoraggio, così come suggerito a livello europeo (EC and EEA, sd).

Per rispondere a queste sfide, gli obiettivi futuri si concentrano su alcuni punti. Primo, il consolidamento dell’esperienza e delle buone pratiche ‘*from gray to green*’, per farle diventare prassi negli interventi futuri, attraverso la costruzione di manuali e prezziari in grado di disseminare le NBS. Secondo, il rafforzamento dei partenariati con gli enti di ricerca per l’aggiornamento continuo delle conoscenze e delle mappature e un maggior investimento nella produzione di conoscenza in materia di monitoraggio e valutazione a breve e lungo termine delle misure realizzate. Terzo, è necessario un maggior coinvolgimento della società civile e delle comunità nei processi decisionali e nella co-produzione delle misure di adattamento, anche attraverso la scienza partecipata e la costituzione di comunità co-monitoranti. Ciò richiede uno sforzo di reperimento di risorse e nuovi modelli di *governance* che mettano a sistema un coordinamento di area vasta e l’azione micro-urbanistica (Morello *et al.* 2020). In conclusione, la pianificazione per l’adattamento è soprattutto un fenomeno sociale. In quanto tale, il ruolo dell’attore pubblico nel mettere a sistema attori, conoscenze, competenze, strumenti e misure adattive, può supportare i territori nel diventare maggiormente resilienti agli impatti dei cambiamenti climatici e meglio preparati per un futuro sostenibile. ■

### Note

1 Il fenomeno delle isole di calore urbano (UHI) è causato dalla combinazione di specifiche caratteristiche morfologiche urbane e dall’azione antropica, che producono un aumento significativo delle temperature, soprattutto durante i periodi estivi, e in determinate aree urbanizzate, rispetto alle aree peri-urbane e rurali. Tale fenomeno costituisce un pericolo rilevante per l’ambiente e per i cittadini, in particolar modo per i soggetti più vulnerabili, che in CmM, secondo l’ultimo censimento, sono 178.000.

2 Forti precipitazioni di breve durata e elevata intensità, intervallate da periodi di siccità hanno un impatto sulla capacità di drenaggio delle superfici e sul ruscellamento (*runoff*) e il conseguente verificarsi di fenomeni di allagamento, oltre alla diminuzione complessiva della disponibilità idrica delle riserve. Più recentemente fenomeni di ventilazione intensa e turbolenza, spesso in accoppiamento al cambiamento del regime e intensità delle precipitazioni, hanno evidenziato la fragilità dell’ambiente costruito e del capitale naturale.

3 Esempi sono Enea in materia energetica e ambientale, l’NBS Italy Hub con il CNR a capofila.

4 CmM attualmente prende parte a tre consorzi a valere su fondi europei Horizon, MULTISOURCE, Water4All e AWARD, e in un progetto locale, IndicaMI.

5 [https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori\\_resilienti/index.html](https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori_resilienti/index.html).

6 [https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori\\_resilienti/TERRITORI/Approfondimento-calore.html](https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori_resilienti/TERRITORI/Approfondimento-calore.html).

7 Il dato è ottenuto combinando i dati rilevati dalle stazioni meteo Arpa Lombardia, che forniscono misurazioni puntuali della temperatura dell’aria a circa 2 metri dal suolo, con i dati di temperatura della superficie del suolo (*Land Surface Temperature*) rilevati dal satellite Terra, parte dell’*Earth Observing System* (EOS), equipaggiato con il sensore MODIS, ed i satelliti della missione Landsat (forniti dal US Geological Survey). In particolare, il dato è prodotto utilizzando un modello geostatistico di regressione geograficamente ponderata che stima il valore della temperatura dell’aria su una griglia regolare (formato raster), quindi omogeneo e non puntuale, scalato alla risoluzione di 30 metri per pixel coerente con i sensori dei satelliti Landsat.

8 Nel contesto di questo studio, l’analisi del deflusso superficiale si basa sul metodo del *Soil Conservation Service* (CN-SCS) sviluppato dal Ministero dell’Agricoltura degli Stati Uniti (US Dept. Agric., Soil Conservation Service, 1972). In particolare, l’approccio si avvale del metodo SCS-CN, che combina il numero di curva (CN), indicatore del grado di imbibizione del suolo, con eventi di precipitazione intensa. L’identificazione di tali eventi si basa sui dati provenienti dalle stazioni Arpa, interpolati su una griglia di 1,5 kmq, nell’arco temporale dal 01/11/2017 al 31/10/2018, e con particolare riferimento a un evento critico verificatosi nel 2017.

9 <http://desk.cittametropolitana.mi.it/superset/dashboard/life/>.

10 [https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori\\_resilienti/TERRITORI/Vulnerabilita.html](https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori_resilienti/TERRITORI/Vulnerabilita.html).

11 [https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori\\_resilienti/TERRITORI/index.html](https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori_resilienti/TERRITORI/index.html).

12 Attraverso un approfondimento del metodo LCZ, ed in base ai principi teorici definiti da Stewart e Oke, è stata sviluppata una mappa che illustra la distribuzione delle Zone climatiche locali secondo un modello semplificato, fondato su dati tele rilevati (dati satellitari) e sul database topografico regionale. Nello specifico, per la classificazione delle LCZ nel territorio compreso all'interno dell'ambito amministrativo della CmM, sono stati presi in considerazione quattro indicatori chiave: Altezza degli edifici, Fattore di vista del cielo (SVF), Albedo (o riflettanza dei materiali urbani, principalmente influenzata dal colore), Copertura vegetale (classificata in base a un indice di vegetazione spettrale quale l'NDVI).

13 [https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori\\_resilienti/adattamento/index.html](https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori_resilienti/adattamento/index.html).

14 Con l'obiettivo di agevolare la formulazione di misure di adattamento in base alle specifiche vocazioni e morfologie locali, è stato sviluppato un Abaco di soluzioni come strumento per guidare l'applicazione di una serie di misure da parte dei tecnici comunali all'interno della CmM, seguendo la logica di identificazione delle vulnerabilità, dei goal, dei target e delle azioni necessarie. L'Abaco, supportato da una piattaforma digitale, offre la possibilità di essere interrogato al fine di fornire la soluzione ottimale per spazializzare una misura in un'area specifica, tenendo conto della Zona climatica locale in cui si trova, delle implicazioni socioeconomiche e degli impatti cui risponde, come l'isola di calore urbano o il rischio di alluvioni urbane.

15 <https://progettodesk.it>.

16 <https://www.cittametropolitana.mi.it/DeCiMetro/index.html>.

17 Più l'indice è alto, maggiore è il rischio di disagio e vulnerabilità in quella zona. Se inferiore a 97 il territorio ha un basso indice di vulnerabilità, tra 97 e 98 il rischio è medio-basso, tra 98 e 99 rischio medio, tra 99 e 103 rischio medio-alto, sopra 103 rischio alto.

18 All'interno della "Guida operativa per il rispetto del principio di non arrecare danno significativo all'ambiente (cd. DNSH)" ed in particolare per la linea di finanziamento oggetto del presente progetto identificata come Missione 5, Componente C2, Id Inv 2.2 "Piani Urbani Integrati (general project)" il Regime identificato è il Regime 2, ovvero, "L'investimento si limita a 'non arrecare danno significativo', rispetto agli aspetti ambientali valutati nella analisi DNSH" e la conformità alle condizioni collegate al principio DNSH verrà verificata sulla base delle indicazioni contenute nella scheda 5. Da verificare nelle fasi successive di progettazione l'applicazione della scheda 19 direttamente applicabile in quanto specifica per interventi di tipo estensivo e non puntuali; da analizzare e specificare nelle fasi successive di progettazione.

## Riferimenti

Bastin J., Clark E., Elliott T., Hart S., van den Hoogen J., et al. (2019), "Understanding climate change from a global analysis of city analogues", PLoS ONE, vol. 14 (7), e0217592. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0217592>

Città metropolitana di Milano (2020), *Territori Resilienti* [[https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori\\_resilienti/](https://www.cittametropolitana.mi.it/Territori_resilienti/)].

Città metropolitana di Milano (2021), *Piano Territoriale Metropolitan* [[https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/iter/PTM\\_vigente/](https://www.cittametropolitana.mi.it/PTM/iter/PTM_vigente/)].

European Commission, European Environment Agency (senza data), *Urban Adaptation Support Tool*, Climate-Adapt, The European Climate Adaptation Platform [[https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/knowledge/tools/urban-ast/step-0-0/index\\_html](https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/knowledge/tools/urban-ast/step-0-0/index_html)].

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

IPCC-Intergovernmental Panel on Climate Change (2023), *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva. <https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6-9789291691647>.

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2023), *Piano per la transizione ecologica* [<https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/PTE/PTE-definitivo.pdf>].

Morello E., Musco F., Colaninno N., Magni F., Maragno D. (2020), "Per una governance climatica della Città metropolitana di Milano: ricognizione del contesto, costruzione di conoscenza e proposte operative", *Urbanistica*, no. 162, p. 137-147.

Musco F., Maragno D., Litt G. (2020), *Abaco di azioni di adattamento ai cambiamenti climatici*, Rapporto di ricerca IUAV.



Fig. 2. Esempi di tipologie di misure adattive nei progetti spugna in Città metropolitana di Milano: a) Cesano Boscone, via Acacie, piazza e parcheggio con soluzioni verdi e di drenaggio urbano; b) Cormano, via Brodolini, area disperdente NBS; c) Cinisello Balsamo, Parco Nord, nuova area multisport (fonte: Città metropolitana di Milano).

## L'azione climatica a scala metropolitana. Il caso dell'Area metropolitana di Barcellona

Sonia De Gregorio Hurtado, Moneyba González Medina, Mariona Tomàs Fornés

*L'Area Metropolitana di Barcellona è tra le più longeve ed attive autorità metropolitane europee, con una lunga serie di piani strategici e di coordinamento delle politiche di area vasta. Nell'ultimo decennio l'attenzione si è rivolta alla questione climatica, investendo in conoscenze, organizzazione e capacità di programmazione. Si evidenzia il ruolo del governo metropolitano nel coordinare le politiche necessarie alle strategie di adattamento e mitigazione climatica.*

### Introduzione

Nel panorama attuale, la questione climatica emerge come una delle sfide primarie a livello politico, territoriale, socioeconomico ed ambientale, con effetti particolarmente rilevanti nelle aree metropolitane europee. Gli studi empirici e la letteratura scientifica hanno da tempo messo in luce il doppio impatto delle città in relazione alla politica climatica (De Gregorio Hurtado *et al.* 2015; González Medina y Huete García 2018): da un lato, le aree urbane sono responsabili del 75% del consumo energetico (UN-Habitat 2007) e generano circa il 70% delle emissioni di gas serra e di altri gas inquinanti (Urban Agenda for the EU 2019); dall'altro, sono estremamente vulnerabili al cambiamento climatico (European Commission 2019) a causa della concentrazione di popolazione, infrastrutture, edifici ed attività.

Come hanno indicato alcune fonti (Mason *et al.* 2018; IPCC 2022; Metrex 2023), la scala metropolitana presenta un potenziale significativo per ottenere obiettivi di mitigazione ed adattamento climatico. Agire sulla mitigazione e l'adattamento a scala metropolitana, consentendo il coordinamento delle politiche urbanistiche dei comuni, l'integrazione di varie politiche settoriali con effetti sul clima (ad esempio i trasporti), emerge come una delle principali strade che le istituzioni urbane cercano di perseguire indipendentemente dalla presenza o meno di un governo metropolitano. In altri termini, le aree metropolitane europee si presentano come laboratori privilegiati per raggiungere l'obiettivo di riduzione delle emissioni

stabilito dall'Unione europea per il 2030 (almeno il 55% di riduzione delle emissioni di gas serra), nonché per raggiungere la neutralità carbonica che l'Ue ha proposto di raggiungere entro il 2050 attraverso l'European Green Deal (Commissione europea 2018).

Da una prospettiva centrata sul contesto europeo, è importante sottolineare che l'azione politica in materia di clima, e in particolare l'adattamento al cambiamento climatico, è particolarmente urgente nei paesi del Sud dell'Europa, individuati dall'Agenzia europea dell'ambiente (EEA 2017) come quelli più vulnerabili al cambiamento climatico, poiché concentrano il maggior numero di impatti avversi (caldo estremo, diminuzione delle precipitazioni e dei flussi dei fiumi, grave siccità, raccolti deficitari, perdita di biodiversità, incendi), così come le conseguenze degli stessi sulla salute umana, sugli ecosistemi e sull'attività economica e sociale.

In questa prospettiva, nel più ampio contesto delle aree metropolitane del Sud dell'Europa, l'Area metropolitana di Barcellona si configura come un caso di notevole interesse per tre motivi principali:

- costituisce l'agglomerazione metropolitana più significativa nel Mediterraneo occidentale;
- rappresenta l'area metropolitana con il più elevato tasso di istituzionalizzazione in Spagna, il che la rende un ente pubblico all'avanguardia nel coordinamento delle politiche climatiche su scala metropolitana;
- ha sviluppato una politica climatica da oltre un decennio, guadagnando progressivamente rilevanza fino a diventa

re una politica consolidata al giorno d'oggi (Tomàs 2023).

Tutto ciò rende l'Area metropolitana di Barcellona (d'ora innanzi AMB) un caso d'interesse per capire come l'azione per il clima viene affrontata dal punto di vista del coordinamento metropolitano nel quadro europeo. Nonostante l'importanza di questo aspetto emerga chiaramente, e i principali quadri d'azione climatica promossi dall'Unione europea negli ultimi anni riconoscano un ruolo alle città (De Gregorio Hurtado 2021), spesso non si attribuisce la dovuta rilevanza alla dimensione metropolitana e al suo potenziale nell'evoluzione delle politiche climatiche. Questa mancanza di attenzione alla questione metropolitana si nota quando si esaminano schemi come la Strategia di adattamento ai cambiamenti climatici dell'Ue (Commissione europea 2021) o i principi che guidano la tabella di marcia europea per il Green Deal (Commissione europea 2019) in relazione alla riduzione delle emissioni. Anche per questa ragione, il ruolo svolto dall'AMB emerge come un esempio pionieristico nel contesto spagnolo, e i suoi insegnamenti possono essere applicati ad altre aree metropolitane. Riteniamo che ciò sia essenziale per raggiungere gli obiettivi di riduzione delle emissioni stabiliti nel Piano nazionale integrato per l'energia e il clima del governo spagnolo (PNIEC) del 2020.

Il presente articolo si colloca all'interno di questo scenario, con l'intento di contribuire alla produzione scientifica e alla riflessione sulle politiche climatiche nelle città contemporanee. A tal fine, si è partiti da una revisione della letteratura sull'azione climatica a scala metropolitana, la quale ha posto in evidenza come il tema non sia affrontato da numerosi lavori, salvo poche eccezioni come i casi di Londra (Phuong Nguyen *et al.* 2018), Göteborg (Lundqvist 2016), Bologna, Milano e Venezia (Varriale 2020). È interessante notare che una ricerca di articoli scientifici nel *Web of Science* mostra che, sebbene l'argomento sia stato affrontato da un decennio, anche gli studi che analizzano altre aree geografiche sono in numero limitato, a dimostrazione che il mondo accademico non ha ancora affrontato a sufficienza la questione. Questo articolo vuole essere un contributo alla letteratura nel contesto europeo.

A tal fine, l'articolo contestualizza e analizza l'azione climatica dell'AMB per identificare le buone pratiche, i limiti e le lezioni

apprese che possono essere trasposte ad altre aree metropolitane in Spagna e in Europa. Pertanto, si inizia con una contestualizzazione dell'AMB, seguita da una descrizione dell'azione per il clima che è stata sviluppata finora; Infine, vengono presentate una serie di considerazioni che evidenziano alcuni degli insegnamenti e limiti per i progressi nella pianificazione climatica metropolitana osservati nel caso dell'AMB, nonché le future fasi di analisi.

### Il contesto dell'Area metropolitana di Barcellona

L'Area metropolitana di Barcellona è l'unico governo metropolitano istituzionalizzato nel contesto spagnolo. Esso è il frutto di un processo, iniziato negli anni '50, che non è stato sempre lineare nel corso del tempo, ma piuttosto caratterizzato da avanzamenti e battute d'arresto. Nel contesto attuale troviamo un'istituzione giovane, creata per legge nel 2010, in procinto di implementare le proprie competenze e di inserirsi in un denso panorama istituzionale (Martí-Costa *et al.* 2023). L'AMB governa un territorio metropolitano che è il secondo in termini di popolazione e *performance* economica del Paese, ma che comprende solo il nucleo di una regione metropolitana molto più ampia, caratterizzata dalla città centrale (Barcellona) e dall'esistenza di importanti città intermedie

che le conferiscono un carattere policentrico. Il territorio è caratterizzato da forti interdipendenze in termini di abitazioni e di distribuzione delle attività economiche, che portano a significativi flussi di mobilità intercomunale. Dal punto di vista demografico, l'area metropolitana di Barcellona è una delle più densamente popolate d'Europa, con il 48% del territorio urbanizzato.

Nel 2021 la popolazione dell'AMB era di 3.291.654 abitanti (42,8% del totale della Catalogna), distribuiti tra la città di Barcellona (1.636.762 abitanti, 49,7% del totale) e il resto dei 35 comuni (1.654.892 abitanti). I comuni che compongono l'AMB sono molto eterogenei, in quanto comprendono comuni come Barcellona o La Palma de Cervelló (quest'ultimo con 2.954 abitanti, lo 0,1% del totale). Da un punto di vista economico, il sistema territoriale coincidente con l'AMB è molto dinamico e genera più della metà del Prodotto interno lordo (Pil) dell'intera regione catalana (AMB 2023).

L'AMB è governata da tre organi composti dai sindaci e dai consiglieri dei 36 comuni metropolitani; l'organo di governo più alto è il Consiglio metropolitano (dove ogni comune ha un numero di consiglieri basato sul suo peso demografico, con un numero fisso per la città di Barcellona). Dal 2011, la presidenza del Governo metropolitano spetta al sindaco di Barcellona, che risponde al

Consiglio metropolitano sulla gestione e sullo sviluppo dei progetti inclusi nel Piano d'azione metropolitano. Il Consiglio direttivo assiste il presidente dell'AMB nella gestione quotidiana dell'amministrazione metropolitana. Le principali fonti di finanziamento dell'AMB sono stabilite per legge e principalmente derivano da trasferimenti da altre istituzioni e dalle tariffe dei servizi (circa il 25% del bilancio proviene dalle tariffe relative all'acqua e ai rifiuti urbani). L'AMB ha una capacità molto limitata di riscuotere imposte; l'unica imposta in vigore è una sovrattassa sulla tassa di proprietà comunale, che costituisce il 15% del bilancio complessivo. Nel 2021, il bilancio dell'AMB ammontava a 900 milioni di euro (Martí-Costa *et al.* 2023).

L'AMB ha e attua le sue competenze principalmente nei settori della pianificazione territoriale e dello sviluppo dell'area metropolitana, delle infrastrutture verdi (spiagge, grandi parchi urbani, alvei fluviali), del trattamento dei rifiuti urbani, della mobilità sostenibile e del trasporto pubblico, della riqualificazione degli edifici, dell'edilizia abitativa (esiste una società di sviluppo dell'edilizia pubblica metropolitana). L'AMB ha anche un programma completo di miglioramento dei quartieri. Tra le sue competenze c'è l'approvazione del Piano d'azione metropolitano, che comprende i progetti e i servizi

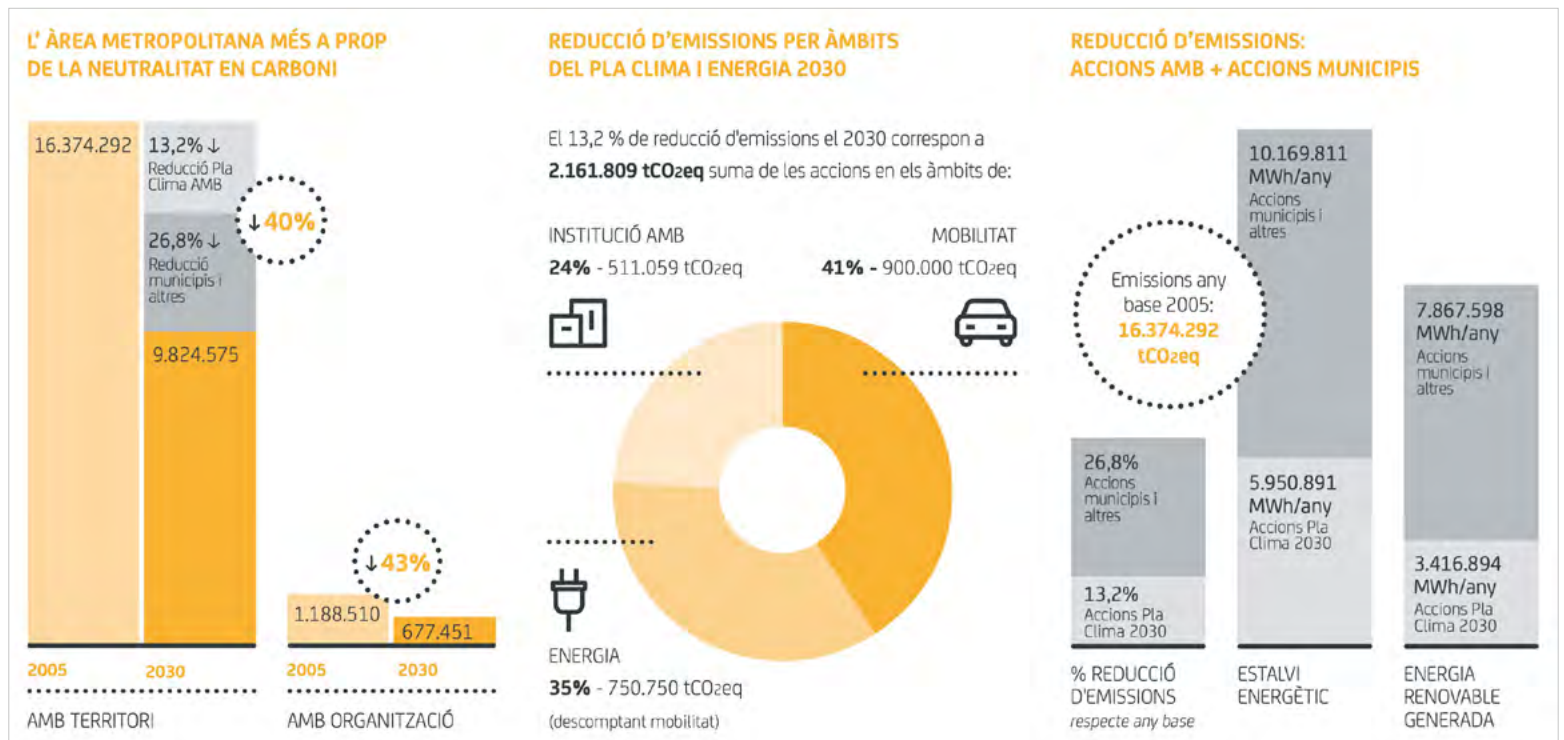


Fig. 1. Obiettivi del Piano energia e clima 2030 (fonte: AMB, 2022).

che l'AMB deve sviluppare durante il mandato in questione. Oltre all'azione in questi ambiti, si occupa anche, sebbene in modo ancora meno sviluppato, di politiche di sviluppo economico e sociale. Nonostante le competenze che detiene e mette in campo, l'AMB manca di visibilità e conoscenza a livello cittadino. L'AMB ha anche competenze in materia di clima, integrate nelle politiche ambientali. Ciò conferisce a tale istituzione la capacità di intervenire in questioni legate al cambiamento climatico, compresa la mitigazione e l'obiettivo di raggiungere la neutralità delle emissioni di carbonio entro il 2050. Qui di seguito viene delineata l'evoluzione della politica climatica dell'AMB.

### L'azione climatica dell'AMB

Come già detto, l'istituzionalizzazione dell'AMB è avvenuta nel 2010, attraverso la Legge 31/2010 che ha costituito l'Area metropolitana di Barcellona. L'articolo 14 di questa legge stabilisce le competenze dell'Area metropolitana che includono "competenze in materia di ambiente", tra cui "misure per combattere il cambiamento climatico". L'AMB ha prestato attenzione alla questione climatica per più di un decennio, svolgendo un'azione pionieristica nel quadro spagnolo. All'interno di questa istituzione, la politica climatica ha assunto un'importanza sempre maggiore in risposta ai quadri politici derivanti dall'Accordo di Parigi del

2016 e dall'Agenda delle Nazioni unite per lo sviluppo sostenibile del 2015, oltre che alle tabelle di marcia europee. Occorre inoltre considerare l'insieme di strumenti di politica climatica emanati dal governo spagnolo e, in particolare, dal governo della *Generalitat de Catalunya*, pioniere in Spagna nel dotarsi di una legge sul cambiamento climatico e di un piano quadro di mitigazione del cambiamento climatico nel 2008 – *Plan Marco de Mitigación de Cambio Climático* – (De Gregorio Hurtado 2014). A questo proposito è anche significativa la linea d'azione che la città di Barcellona sta sviluppando in merito a la questione climatica.

Nel 2012, l'AMB ha aderito al Patto dei Sindaci (*Covenant of Mayors*), un'iniziativa supportata dalla Commissione europea che rappresenta la principale rete europea (e mondiale) per l'azione a livello locale in relazione a questa tematica. Nel 2013, l'AMB ha approvato la Strategia di gestione delle emissioni di carbonio per il periodo 2011-2015 e ha istituito nel 2014 l'Osservatorio metropolitano sul cambiamento climatico dell'AMB (*Observatori Metropolità del Canvi Climàtic-METROBS*). Quest'ultimo è stato il risultato di una collaborazione tra il Gruppo di esperti sul cambiamento climatico della Catalogna (*Grup d'Experts en Canvi Climàtic de Catalunya-GECCC*) e l'AMB, come parte del Piano di sostenibilità dell'AMB 2014-2020 (PSAMB). L'obiettivo principale era

quello di fornire uno strumento di trasferimento di conoscenze dal campo tecnico ai cittadini e di servire da punto di riferimento per altre città e aree metropolitane in materia di cambiamento climatico (*ibid.*).

Sempre nel 2014, l'AMB ha incaricato un gruppo di esperti in diversi settori (climatologi, biologi, giuristi, ecc.) di redigere una serie di rapporti sull'adattamento ai cambiamenti climatici, al fine di valutare come i cambiamenti climatici stavano influenzando ed avrebbero influenzato in futuro i territori metropolitani e di stabilire misure di adattamento basate sull'evidenza scientifica. Questi rapporti sono stati poi integrati in un unico documento che, utilizzando un linguaggio meno tecnico, ha cercato di avvicinare la questione al pubblico (Villagordo 2017).

Sulla scorta di tali considerazioni, nel gennaio 2015 è stato approvato il primo Piano di adattamento ai cambiamenti climatici dell'AMB. Il Piano è stato successivamente aggiornato nel 2018, identificando i principali rischi climatici (aumento della temperatura, siccità, piogge torrenziali, innalzamento del livello del mare) che gravano sul territorio dell'AMB ed un primo quadro di azioni necessario per affrontarne le ricadute sul piano sociale, ambientale ed economico (AMB 2018). In questo contesto, nel settembre 2018, il Consiglio metropolitano dell'AMB ha approvato il Piano clima ed energia 2030 (PCE2030), il quale rappresenta un ulteriore passo avanti nella politica climatica anche a seguito della riflessione che si è svolta nell'ambito dell'AMB con l'Accordo di Parigi del 2016.

Questo quadro d'azione climatica fa parte della Strategia metropolitana per la transizione energetica e il cambiamento climatico con orizzonte al 2030, che a sua volta è composta da tre strategie precedentemente messe in atto: la Strategia di gestione del carbonio, la Mappa per la transizione energetica e il Piano di adattamento ai cambiamenti climatici (AMB 2018). Oltre a questi documenti, il Piano strategico per il ciclo integrato dell'acqua sta procedendo anche nell'adattamento al cambiamento climatico, offrendo una guida per garantire le risorse idriche in una regione metropolitana fortemente influenzata dalla siccità (in un contesto di cambiamento climatico, si prevede che la disponibilità d'acqua si ridurrà tra il 9% e il 12% nei bacini idrici (Blanchar 2022). Altri rapporti specialistici stanno fornendo

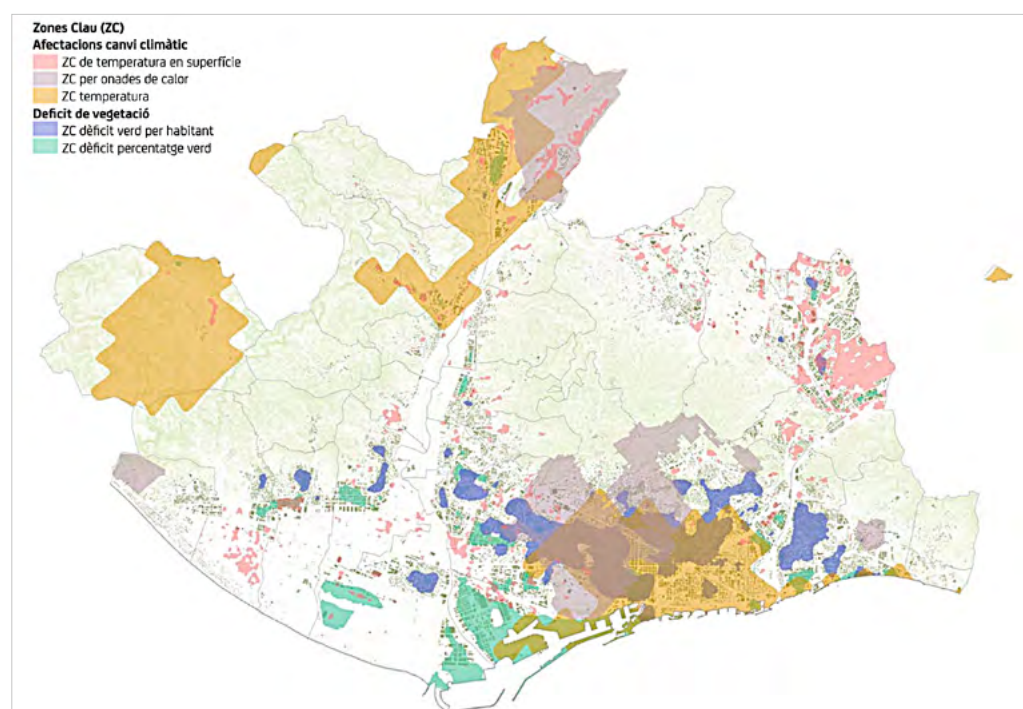


Fig. 2. Zone particolarmente soggette al cambiamento climatico e con deficit di vegetazione (fonte: AMB, 2022).

nuove conoscenze sui potenziali effetti del cambiamento climatico nell'area, come ad esempio il fatto che più di mezzo milione di persone residenti nell'AMB (circa il 16% del totale) sono molto vulnerabili ai cambiamenti climatici (Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona 2022).

Attraverso lo strumento del Piano energia e clima 2030, l'AMB si propone di far progredire l'azione per il clima e la transizione energetica sulla base di sei principi: giustizia climatica, equilibrio territoriale, coesione sociale, partecipazione, sostenibilità e nuova cultura energetica. L'obiettivo è ridurre le emissioni di gas serra del 40% nel 2030 (rispetto al 1990) attraverso 92 misure distribuite in 4 linee d'azione riguardanti tra l'altro: rinaturalizzazione, generazione di energia rinnovabile a livello locale, impegno dei cittadini per la giustizia climatica, promozione del coordinamento tra i comuni per ottimizzare le risorse. In relazione alla transizione energetica, il piano si basa sul risparmio energetico e sulla produzione di energia pulita, per la quale propone, tra le altre misure, di promuovere gli impianti solari fotovoltaici e di investire nella rigenerazione energetica di edifici ed infrastrutture pubbliche.

Si impegna inoltre a garantire la giustizia climatica e a promuovere una nuova cultura energetica attraverso un progetto formativo per tecnici comunali e funzionari eletti, nonché la creazione di una piattaforma di investimento collettivo per promuovere progetti di generazione di energia rinnovabile.

Questo piano è in perfetta sintonia con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea, seguendo i tre traguardi di mitigazione fissati per il 2030: una riduzione di almeno il 40% delle emissioni di gas serra rispetto al 1990, una quota di almeno il 30% dell'energia consumata da fonti rinnovabili e un miglioramento di almeno il 30% dell'efficienza energetica. Nonostante la creazione di questo strumento risalga a prima dell'attuale quadro nazionale, è perfettamente coerente con il Piano nazionale per l'energia e il clima adottato dal governo spagnolo nel 2020. Inoltre, considerando il cambiamento climatico come una politica multilivello, è importante sottolineare che si integra nella legislazione regionale sulla tematica, come la Legge 16/2017 della Comunità autonoma della Catalogna. Inoltre, il piano riconosce un ruolo di rilievo ai comuni che fanno parte dell'area metropolitana.

Il 12 aprile 2021 il Consiglio metropolitano ha approvato all'unanimità la dichiarazione di emergenza climatica nel territorio dell'AMB; con questa, l'AMB si è impegnata ad assumere il rinnovato (e più ambizioso) obiettivo dell'Unione europea di ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030, nonché di raggiungere la neutralità di carbonio entro il 2050. L'obiettivo è diventare un'area metropolitana decarbonizzata e resiliente entro il 2050 (in linea con l'obiettivo di emissioni dell'Ue) (AMB 2023). Come conseguenza di ciò, l'AMB ha sviluppato un'azione per il clima che è stata consolidata e rafforzata nel tempo. Le caratteristiche delle politiche climatiche implementate non consentono ancora oggi di apprezzarne gli effetti attraverso risultati misurabili. Tuttavia, la visione territoriale coordinata nell'attuazione delle politiche climatiche a livello metropolitano che emerge dalla revisione degli strumenti si sta affermando come uno strumento di trasformazione degli stessi, i cui risultati saranno rilevanti se analizzati nel medio termine.

### Considerazioni finali. Lezioni apprese e temi emergenti nell'azione climatica metropolitana

La politica climatica dell'AMB introduce una prospettiva territoriale che identifica l'importanza di coordinare le politiche settoriali dei comuni che compongono gli

agglomerati urbani per compiere progressi nella mitigazione e nell'adattamento ai cambiamenti climatici. Da questo punto di vista, si tratta di una politica pionieristica in ambito spagnolo, ma che apporta anche numerosi insegnamenti per il panorama europeo e internazionale. Nella politica in questione, e in particolare nella definizione e nell'attuazione del Piano per l'energia e il clima 2030 e del Piano di adattamento ai cambiamenti climatici, la *governance* del clima emerge come elemento chiave, sviluppata attraverso i quattro principi delineati da Phuong Nguyen *et al.* (2018): coordinamento, tecnologie innovative, approccio partecipativo, visione a lungo termine.

L'analisi sviluppata rivela come l'acquisizione di tali principi all'interno del Piano attribuisce una particolare forza nel condizionare i contenuti e le modalità di azione delle politiche a livello locale, nonché esercitare un effettivo coordinamento tra i comuni. Tuttavia, nonostante il consenso verso l'avanzamento dell'azione climatica dei comuni, lo studio evidenzia come vi sia ancora strada da fare verso questo obiettivo. Infatti, l'eterogeneità dei municipi dell'area metropolitana, che si materializza in diverse sensibilità verso la questione climatica e in diverse capacità d'azione (i municipi piccoli hanno, in genere, meno risorse ed inferiori capacità progettuali), ci dice come il Piano sia ancora lontano dal poter raggiungere la propria visione.

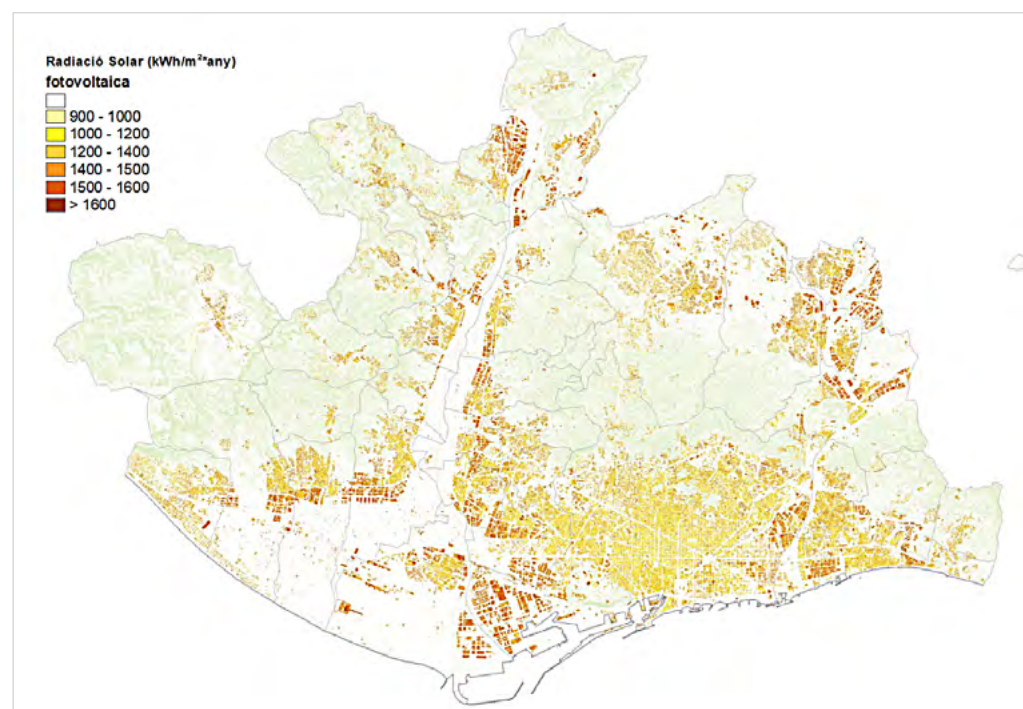


Fig. 3. Livello di radiazione solare fotovoltaica nell'area metropolitana di Barcellona (kwh/mq) (fonte: AMB, 2022).

È importante sottolineare a tal riguardo che, nonostante l'AMB abbia competenze nel campo della politica climatica, questa non è ancora una delle sue aree d'azione ampiamente riconosciute dai cittadini e dagli altri attori interessati. Ad esempio, una revisione della letteratura più recente sull'AMB non menziona la sua azione climatica, nonostante questa sia stata messa in atto da oltre un decennio, sia integrata in reti internazionali e abbia fissato obiettivi ambiziosi. Questa situazione potrebbe derivare dalle sfide che i governi metropolitani affrontano nel comunicare e dare visibilità al proprio operato, dato che questa competenza è spesso relegata a livelli di governo inferiori e superiori, entrambi con canali di comunicazione consolidati con la società civile. Tuttavia, è importante notare che l'AMB emerge come un attore di rilievo nell'ambito europeo e internazionale per quanto riguarda l'azione climatica, contribuendo in modo significativo a promuovere e sviluppare un approccio coordinato alle questioni climatiche su scala territoriale.

Gli interrogativi rilevanti, che esulano dallo scopo di questo documento, sono ad esempio fino a che punto l'AMB sarà in grado di integrare la questione climatica nelle proprie politiche settoriali (come la mobilità, l'energia, l'edilizia abitativa, ecc.), oppure come l'area metropolitana influenza ed esercita l'azione locale per il clima dei comuni. In relazione a quest'ultimo aspetto, sarebbe importante capire –attraverso future analisi multidisciplinari ed indagini sul campo – se l'azione climatica dell'area metropolitana stia effettivamente contribuendo alla mitigazione ed adattamento climatico a livello comunale. La questione del trasferimento delle politiche in questo settore non è stata affrontata finora, aprendo un terreno rilevante per la ricerca futura. ■

## Riferimenti

AMB(2018), *Plad'Adaptació al Canvi Climàtic del Àrea Metropolitana de Barcelona* [https://docs.amb.cat/alfresco/api/-default-/public/alfresco/versions/1/nodes/f5d049e4-216e-4528-a683-afaf580cdaaa/content/Pla\_%20Adaptacio\_Canvi\_Clima\_2030.pdf?attachment=false&mimeType=application/pdf&sizeInBytes=4855707].

AMB (2023), *Conèixer l'Àrea Metropolitana* [https://www.amb.cat/s/web/area-metropolitana/coneixer-l-area-metropolitana.html].

Blanchar C. (2022), "El área metropolitana de Barcelona alerta de que si no se actúa faltará agua potable en 2050", *El País Cataluña*, 24 Febrero

[https://elpais.com/espana/catalunya/2022-02-24/el-area-metropolitana-de-barcelona-alerta-de-que-si-no-se-actua-faltara-agua-potable-en-2050.html].

Bryan T. K. (2016), "Capacity for climate change planning: assessing metropolitan responses in the United States", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 59(4), p. 573-586.

Commissione europea (2018), *Un pianeta pulito per tutti. Visione strategica europea a lungo termine per un'economia prospera, moderna, competitiva e climaticamente neutra*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo, al Comitato delle Regioni e alla Banca europea per gli investimenti, COM(2018) 773 final, Bruxelles.

Commissione europea (2019), *Il Green Deal europeo*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2019)640, Bruxelles.

Commissione europea (2021), *Plasmare un'Europa resiliente ai cambiamenti climatici - La nuova strategia dell'UE di adattamento ai cambiamenti climatici*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, COM(2021)82, Bruxelles.

De Gregorio Hurtado S. (2014), "Políticas de Movilidad Urbana Sostenible en España (2004-2011). Un análisis desde la perspectiva de la Gobernanza", *CEDEX*, Serie Azul, Madrid.

De Gregorio Hurtado S. (2021), "A Green Deal for the Urban Age: A new role for cities in EU climate action", in H. Abdullah (ed.), *The Urban Dimension of the European Green Deal*, CIDOB, Barcelona, p. 27-38.

De Gregorio Hurtado S. (coord.), Olazabal M., Salvía M., Pietrapertosa F., Olazabal E., Geneletti D., D'Alonzo V., Si Leo S., Reckien D. (2015), "Understanding how and why cities engage with climate policy. An analysis of local climate action in Spain and Italy", *TEMA. Journal of Land Use, Mobility and Environment*, vol. 8, p. 23-46.

EEA-European Environment Agency (2017), *Climate change poses increasingly severe risks for ecosystems, human health and the economy in Europe* [https://www.eea.europa.eu/highlights/climate-change-poses-increasingly-severe].

European Commission (2019), *The future of cities. Opportunities, challenges and the way forward*, Joint Research Center, European Commission.

Generalitat de Catalunya (2017), *El cambio climático en Cataluña. Resumen ejecutivo del Tercer informe sobre el cambio climático en Cataluña* [https://cads.gencat.cat/web/.content/Documents/Publicacions/tercer-informe-sobre-canvi-climatic-catalunya/Resum\_executiu\_TICCC/RESUM\_EXECUT\_TICCC\_web\_ES.pdf].

Gobierno de España (2020), *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima-PNIEC* [https://www.miteco.gob.es/content/dam/mitesco/images/es/pnieccompleto\_tcm30-508410.pdf].

González Medina M., Huete García M. A. (2018), "El cambio climático en el marco de las políticas

de desarrollo urbano: de lo global a lo local"; in S. Galera, M. Gómez (eds.), *Políticas locales de Clima y Energía: Teoría y Práctica*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, p. 311-338.

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (2022), *La calor en un futur: Índex de vulnerabilitat al canvi climàtic (IVAC)*, AMB, Barcelona.

IPCC (2022), *Climate Change 2022. Impacts, adaptation and vulnerability. Summary for policymakers, technical summary and frequently asked questions* [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\_AR6\_WGII\_SummaryVolume.pdf].

Lundqvist L. J. (2016), "Planning for Climate Change Adaptation in a Multi-level Context: The Gothenburg Metropolitan Area"; *European Planning Studies*, vol. 24(1), p. 1-20.

Martí-Costa M., Tomás M., Barres R. (2023), "Barcelona: El salto a la gobernanza de la región metropolitana", in M. Tomás (ed.), *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia, p. 91-122.

Mason S. G., Fragkias M. (2018), "Metropolitan planning organizations and climate change actions", *Urban Climate*, vol. 25, p. 37-50 [https://scholarworks.boisestate.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1029&context=planning\_facpubs].

Metrex (2023), *Metropolitan Climate Challenge Expert Group* [https://www.euro-metrex.org/activities/metrex-expert-groups/metropolitan-climate-challenge/].

Phoung Nguyen T. M., Davidson K., Gleeson B. (2018), "Metropolitan Strategies and Climate Governance: Towards New Evaluative Approaches", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 42 (5). <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1468-2427.12662>

Tomàs M. (ed.) (2023), *Metrópolis sin gobierno. La anomalía española en Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia.

UN-Habitat (2007), *Climate Change, UN Commission on Sustainable Development, 15th Session*, United Nations Human Settlements Programme, Nairobi.

Urban Agenda for the EU (2019), *Energy Transition Partnership Action Plan* [https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/uaetp\_final\_action\_plan.pdf].

Varriale R. (2020), "How Italian metropolitan cities are dealing with the issue of climate change? The study cases of metropolitan cities of Bologna, Milan and Venice", *TEMA. Journal of Land use mobility and environment*, vol. 13, p. 55-80.

Villagordo A. (2017), *Cómo explicar los efectos del cambio climático en el área Metropolitana de Barcelona* [https://anavillagordo.com/es/como-explicar-los-efectos-del-cambio-climatico-en-el-area-metropolitana-de-barcelona/].

## Approcci territoriali ai piani di adattamento climatico nelle città europee

Chiara Marasà

*L'articolo offre uno sguardo sulle strategie di mitigazione e adattamento al cambiamento climatico adottate in alcune città europee. Da una vasta raccolta di articoli e documenti di pianificazione si indagano metodologie, strumenti e misure per affrontare gli effetti del cambiamento climatico su ambiente costruito e popolazione. L'analisi sottolinea l'importanza di adottare approcci integrati, considerando le complesse interazioni tra ambiente, società ed economie.*

### Introduzione

Negli ultimi decenni il cambiamento climatico è diventato una delle sfide più urgenti per le nostre città, spingendo i governi locali a rimodularne la struttura fisica e a promuovere cambiamenti virtuosi nei comportamenti dei suoi abitanti. Diverse città europee si sono già poste all'avanguardia nell'adozione di piani orientati a mitigare le conseguenze del cambiamento climatico e adattare l'ambiente costruito a tali effetti. Mentre nei piani e nelle politiche di mitigazione si osserva una certa omogeneità di approcci, in parte derivante dagli indirizzi offerti nel tempo dal "Patto dei Sindaci", il progresso nel campo delle politiche di adattamento climatico si rivela molto più eterogeneo, legato com'è a peculiarità morfologiche, ambientali, sociali, senza trascurare la dimensione politico-istituzionale, così importante quando si tratta di sollecitare restrizioni o cambiamenti radicali nell'organizzazione del territorio. Peraltro, sebbene le politiche di mitigazione e adattamento climatico rimangano spesso separate nella programmazione delle città, una sempre più ampia letteratura scientifica vuole invece dimostrare che debbano coesistere e completarsi reciprocamente (Landauer, Juhola and Klein 2019; Sharifi *et al.* 2021).

Il recepimento di questa integrazione tra politiche di mitigazione e adattamento climatico, a dire il vero, ha cominciato a fare breccia anche nelle politiche europee, attraverso varie direttive e strumenti di programmazione. Ad esempio, il già citato Patto dei Sindaci nel 2021 ha fissato nuovi obiettivi di sostenibilità al 2050, la cui attuazione per le città è demandata a piani di azione – Piani di Azione

per l'energia sostenibile ed il clima (Paesc) – tendenti alla neutralità climatica proprio attraverso l'integrazione di azioni per la mitigazione ed azioni per l'adattamento climatico. Tali piani dovrebbero includere una serie di strategie intersettoriali che coinvolgono: i) la revisione delle politiche sull'uso del suolo; ii) l'innovazione delle infrastrutture (sia pubbliche che private); iii) lo sviluppo di nuovi metabolismi per i flussi urbani (come ad esempio l'acqua, l'elettricità, i rifiuti, il cibo ecc.). I possibili rischi associati ai regimi delle acque, ad esempio, stanno influenzando sempre più diffusamente le politiche di adattamento climatico delle città, peraltro influenzate da impegni legali per gli Stati, quali la Direttiva Alluvioni 2007/60/CE, che stabilisce un quadro di riferimento per la valutazione e la gestione del rischio di alluvioni con l'obiettivo di ridurre le potenziali conseguenze negative per la salute umana, l'ambiente, il patrimonio culturale e l'attività economica. Esempari, in questo senso, sono le esperienze che si stanno conducendo in città quali Helsinki e Copenaghen, che oltre a porsi l'obiettivo di raggiungere la neutralità climatica entro il 2025 stanno costruendo piani di adattamento climatico per porre l'ambiente costruito al riparo dai danni potenzialmente generati dalle acque (innalzamento del livello del mare, esondazioni, eventi climatici estremi, etc.).

In questo articolo si cercherà di portare in luce alcune di queste pratiche virtuose, ponendo l'attenzione sulle regioni urbane dotate di un governo metropolitano o sulle grandi città dove i compiti di pianificazione sono affidati ad altri livelli di governo.

### Approcci alla pianificazione strategica e all'adattamento climatico nelle città europee: un'analisi delle diverse dinamiche territoriali

Nel corso dell'ultimo decennio, la pianificazione strategica a livello metropolitano ha cominciato a includere tra i suoi obiettivi la formulazione di visioni, progetti e politiche per l'adattamento climatico. Questa transizione si innesta in un più ampio processo che ha visto numerose metropoli europee sperimentare nuovi approcci alla pianificazione territoriale, supportate da modelli di governance sempre più complessi e multilivello.

Più nello specifico, prima di entrare nel merito delle politiche climatiche condotte dai governi locali, occorre rimarcare come la questione metropolitana sia affrontata entro contesti istituzionali molto diversi tra loro, tra cui, ad esempio, i casi che seguono:

- città metropolitane vere e proprie – come quelle italiane o Barcellona – dove un'autorità metropolitana è incaricata di formalizzare compiti di pianificazione e dell'implementazione di piani intersettoriali per l'area metropolitana;
  - grandi città prive di una formale autorità metropolitana – come ad esempio Stoccolma, Malmö, Copenaghen o Helsinki –, le quali tuttavia esercitano una funzione propulsiva di pianificazione e gestione di politiche per le rispettive aree metropolitane;
  - regioni metropolitane – tra cui ad esempio Amburgo e Stoccarda in Germania, Randstand in Olanda –, all'interno delle quali possono co-esistere strategie di coordinamento territoriale, sia centrate sull'area metropolitana del capoluogo (come nel caso della regione di Amburgo), sia più policentriche e decentrate (come nel caso della regione Randstand);
  - infine, vi sono regioni urbane complesse – ad esempio la regione transfrontaliera di Öresund (tra Danimarca e Svezia) o la conurbazione di Glasgow lungo il fiume Clyde<sup>1</sup> –, all'interno delle quali il coordinamento è affidato a strategie tematiche, anche in campo ambientale (Waite *et al.* 2020).
- Sebbene ci siano queste differenze nelle forme di governo, in realtà tutte queste regioni urbane presentano problematiche comuni più o meno riconducibili alle questioni che le politiche climatiche contemporanee si propongono di affrontare. Tra queste, le principali sono:
- gli impatti diretti e indiretti dei cambiamenti climatici (come l'innalzamento del



livello del mare, le precipitazioni intense, le inondazioni improvvise, la siccità e l'efficienza idrica, la qualità dell'acqua, le ondate/isole di calore urbane, gli impatti sociali differenziati, etc.);

- l'approvvigionamento delle risorse essenziali per la popolazione e il loro corretto riciclo/smaltimento (ad esempio la gestione dell'acqua);

- l'aumento demografico, da rendere compatibile con le limitazioni al consumo di suolo vergine che ormai molti paesi e regioni europee si stanno ponendo nella normativa (Soil Monitoring Law 2023).

Per quest'ultimo punto particolare è il caso di Berlino che sta adottando un approccio ecosistemico innovativo che si discosta dal tradizionale modello di designare aree protette per la conservazione della natura ma piuttosto integra diverse pratiche e usi del territorio, come l'agro-coltivazione dei boschi nel periurbano e in tutta la regione di Brandeburgo (Reyer *et al.* 2012).

In maniera del tutto esplorativa, nei prossimi paragrafi verranno esaminati alcuni processi, politiche e misure che pongono alcune città europee all'avanguardia per l'adattamento climatico.

### Amburgo

Un fattore determinante per le politiche di adattamento al cambio climatico per la Regione metropolitana di Amburgo è sicuramente stato il finanziamento alla ricerca. Tra questi il programma tedesco *Klimzug* del Ministero federale dell'istruzione e della ricerca, con l'obiettivo di sviluppare un concetto di azione coordinata per la Regione Metropolitana e il quadro di riferimento scientifico con modelli climatici regionali fornito dall'Agenzia federale tedesca per l'ambiente (UBA) (European Committee of the Regions 2010). Amburgo adotta un approccio gerarchico in cui promuove concorsi di progettazione predefiniti come uno strumento per sviluppare opere pubbliche. Questo approccio si focalizza sulla garanzia di qualità urbana, intesa come accessibilità ai servizi e spazi verdi, nonché sulla sicurezza a lungo termine, con l'obiettivo di ridurre i rischi associati agli impatti negativi sulla città come allagamenti, isole di calore o inquinamento dell'aria. (Huang-Lachmann and Lovett 2016). Inoltre, la città promuove il concetto *Hamburg Water Cycle* (HWC), che prevede il recupero e l'uso efficiente delle acque nere e grigie, producendo energia e

fertilizzante attraverso un digestore anaerobico (Bertram and Van Leeuwen 2013). La combinazione di strategie architettoniche, pianificazione urbana e tecnologie innovative, dimostra l'impegno della città nel costruire un futuro resiliente e sostenibile.

### Stoccolma

La Svezia offre linee guida ai comuni per l'adattamento climatico devolvendo alle città risorse per l'attuazione delle misure necessarie. In alcune grandi città come Stoccolma l'entità delle risorse disponibili ha reso possibile nel corso degli anni l'attuazione di diversi progetti di riqualificazione urbana ispirati ai principi dell'adattamento climatico. La dimensione metropolitana, invece, è trattata a livello regionale (nello specifico, le "contee", una delle quali si riferisce all'area di Stoccolma), ai quali ad esempio è demandata la redazione di piani per le infrastrutture verdi (Adem Esmail *et al.* 2022). La strategia chiamata "cunei verdi" connota le politiche urbanistiche nell'area urbana di Stoccolma, con declinazioni areali (il primo Parco nazionale cittadino-*Ekoparken*) e lineari (zona di Norrmalm e Gärdet) o interi quartieri come nell'ecoquartiere *Hammarby Sjöstad*<sup>2</sup> a sud della città (Olson, Svane, and Gullström 2021). Il nome di quest'ultimo, letteralmente, significa "città d'acqua" ed allude proprio al ruolo storicamente esercitato dall'acqua quale principale fonte di energia (Amenta e Fucile 2012). Il valore aggiunto di molte di queste esperienze deriva dalla metodologia di pianificazione e dal ruolo attribuito all'approccio integrato, coinvolgendo nel processo anche i residenti e le imprese (Kabisch *et al.* 2017). La città si colloca ai primi posti in Europa per l'uso di tecnologie innovative finalizzate all'efficienza energetica, mentre il RUF (*Regional Development Plan for the Stockholm Region*) tenta di collocare Stoccolma e la sua area metropolitana come leader a livello internazionale per la resilienza ai cambiamenti climatici.

### Copenaghen

Da decenni Copenaghen costituisce un modello di successo nel campo della pianificazione urbana sostenibile. Già negli anni '40, com'è noto, la città aveva avviato un piano visionario – il *Finger Plan* – che anticipava criteri oggi considerati fondamentali per garantire la sostenibilità urbana, come un efficiente sistema di trasporti e la preservazione di ampie aree verdi dal centro verso le periferie. Nel tempo, sebbene il piano si

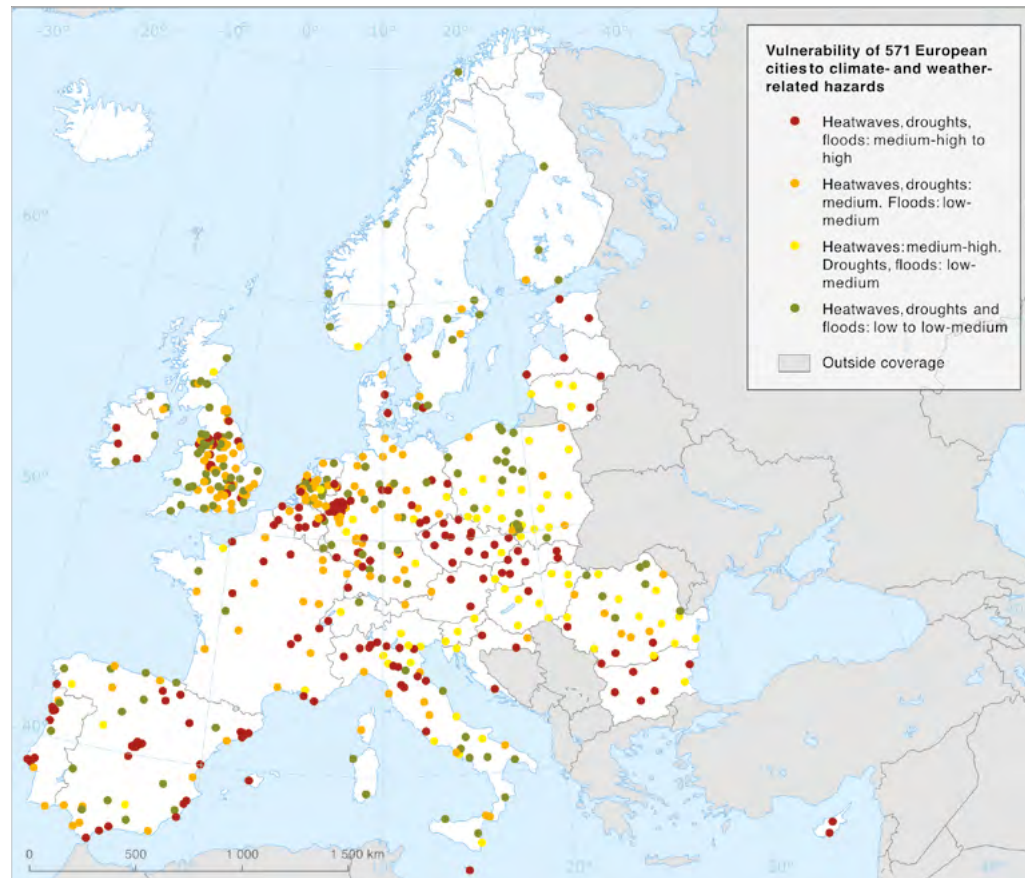


Fig. 1. Livello di vulnerabilità nelle maggiori città europee legato ai rischi derivanti dal clima e dalle condizioni atmosferiche (fonte: European Environment Agency, 2020).

presentasse per sua natura rigido, è stata una efficace gestione (integrazione di competenze, consultazione delle parti interessate, progetti strategici, etc.) che lo ha reso attuale e funzionale a contenere il consumo di suolo (Sørensen and Torfing 2019). Oggi, il nuovo piano d'adattamento climatico della città di Copenaghen, che estende le sue previsioni anche all'area metropolitana, ha un approccio ambizioso, ed estende le sue previsioni ad opere di drenaggio al fine di salvaguardare dalle acque le aree più vulnerabili<sup>3</sup> (Haghighatafshar et al. 2014).

#### Stoccarda

La regione urbana di Stoccarda, il cui ente di riferimento è l'associazione *Verband Region*

*Stuttgart*, rappresenta un caso piuttosto singolare all'interno del panorama istituzionale tedesco, dove l'attività di governo regionale è espressione di un sistema di *governance* flessibile, che comprende forme di collaborazione volontaria in varie materie (Zimmermann and Feiertag 2021). L'azione strategica di questo organismo ha consentito di adottare una prospettiva più ampia e integrata riguardo alle sfide connesse al cambiamento climatico, promuovendo la cooperazione tra le varie municipalità e le autorità locali. Ad esempio, ha attivamente promosso la raccolta di dati e studi sul cambiamento climatico e sulle sue implicazioni all'interno della regione realizzando una solida base di partenza, fondamentale per

la formulazione di strategie di adattamento basate su solide basi scientifiche, come evidenziato nel progetto *The Climate Atlas* (Hemberger and Kiwitt 2021). L'approccio coordinato della regione metropolitana di Stoccarda all'adattamento climatico, dunque, rappresenta un modello esemplare di come una efficace *governance* metropolitana, di natura non esclusivamente pubblica, possa assumere un ruolo centrale nel promuovere una pianificazione integrata e la collaborazione tra comuni su questioni strategiche quali il clima.

#### Regione di Randstad

La Regione Randstad coordina un sistema policentrico che coinvolge grandi città

CITTÀ (PAESE)	GOVERNO METROPOLITANO	FOCUS DEI PIANI	ABITANTI	ABITANTI CAPOLUOGO	
				N.	%
ROTTERDAM (NL)	Metropoolregio Rotterdam Den Haag	Climate Change Adaptation Strategy (2013)	2.600.000	639.587	24,6%
AMSTERDAM (NL)	Metropoolregio Amsterdam	Strategie Klimaadaptatie (2020)	2.480.000	921.402	37,2%
GRONINGEN (NL)	Provincie Groningen	Regional Action Agenda Climate Adaptation (2021)	586.309	232.735	39,7%
GLASGOW (GB)	Greater Glasgow	Climate Adaptation Strategy (2021)	2.600.000	592.000	22,8%
LISBONA (PT)	Área Metropolitana de Lisboa	Estratégia Municipal de Adaptação às Alterações Climáticas (2017)	2.821.000	547.733	19,4%
BARCELLONA (ES)	Àrea Metropolitana de Barcelona	Pla d'adaptació al Canvi Climàtic (2015)	3.291.654	1.636.762	49,7%
BERLINO (DE)	Land Brandeburgo	Adapting to the Impacts of Climate Change (2016)	6.024.000	3.398.362	56,4%
STOCCARDA (DE)	Verband Region Stuttgart	Climate Atlas of the Region (2008)	2.800.000	630.000	22,5%
AMBURGO (DE)	Metropolregion Hamburg	Climate Change Action Plan (2013)	4.300.000	1.833.930	42,6%
STOCCOLMA (SE)	Greater Stockholm	Adapting to Climate Change (2007)	2.377.081	980.000	41,2%
MALMO (SE)	Greater Malmö	Storm-water Strategy (2017)	700.000	351.749	50,2%
COPENHAGEN (DK)	Greater Copenhagen	Climate Adaptation Plan (2011)	1.363.000	656.787	48,2%
HELSINKI (FI)	Greater Helsinki	Climate Change Adaptation Policies (2019-2025)	1.157.000	648.650	56,1%
MILANO (IT)	Citta metropolitana di Milano	Piano Aria e Clima (2020)	3.228.672	1.361.908	42,2%
TORINO (IT)	Citta metropolitana di Torino	Piano di Resilienza Climatica (2020)	2.192.309	835.699	38,1%

Tab. 1. Quadro sinottico di alcuni contesti metropolitani europei dove sono in corso piani di adattamento e mitigazione climatica (elaborazione dell'autrice).

(Rotterdam, Utrecht e Amsterdam) e comuni di medie e piccole dimensioni (Landauer, Juhola, e Klein), accomunati da competenze in materie quali, ad esempio, la gestione dell'acqua e del consumo di suolo (Zonneveld and Nadin 2020). La Regione di Randstand ha sviluppato una strategia metropolitana basata su un anello, di piccoli e grandi nodi urbani interconnessi, attorno ad un cuore verde (*Green Heart*) costituito da aree ad alta naturalità e zone agricole da preservare (Zonneveld and Nadin 2020). Storicamente, le politiche di limitazione del consumo di suolo traggono origine da disposizioni normative di portata nazionale. Nel caso specifico, paradigmatico è il programma *Vinex*, che impone degli stretti vincoli in prossimità del cuore agricolo della regione di Randstand e chiede alle amministrazioni metropolitane-regionali di definire: a) l'esatta localizzazione e il numero delle nuove abitazioni; b) le condizioni finanziarie e procedurali per il loro sviluppo; c) il finanziamento governativo per l'acquisto e la predisposizione del suolo (includere le eventuali bonifiche) e la fornitura di infrastrutture, incluso il trasporto pubblico (Messina 2020). All'interno della regione, sono soprattutto le politiche adottate dalla città di

Rotterdam ad essere all'avanguardia. Qui un piano di adattamento climatico prevede il contenimento del consumo di suolo nelle aree interessate da potenziali esondazioni, l'adozione di soluzioni *nature-based* in numerosi quartieri limitrofi al porto e periferici, nonché progetti innovativi per convivere con il rischio idrico: quartieri galleggianti, piazze multiuso, etc. (De Graaf and Van der Brugge 2010; Peinhardt 2021). Con obiettivi analoghi, la città di Amsterdam ha recentemente promosso l'*Amsterdam circular 2020-2025 strategy* e il progetto *Resilio*<sup>4</sup> mentre il Comune di Utrecht porta avanti politiche sulle infrastrutture verdi e blu come la riapertura di diversi canali, precedentemente coperti, che attraversano la città.<sup>5</sup>

### Conclusioni

Le città metropolitane rappresentano organismi relativamente giovani, caratterizzati da un'architettura istituzionale che si estende orizzontalmente, coinvolgendo i territori marginali per inserirli in un sistema di rete capace di rispondere efficacemente alle sfide economiche, sociali e ambientali. C'è un ampio consenso in letteratura che la dimensione metropolitana sia quella più appropriata per affrontare le questioni climatiche,

le quali si badano su processi energetici e reti ambientali (reti verdi e blu) che di certo non possono essere trattate all'interno dei confini municipali. Le autorità propriamente metropolitane, tuttavia, rimangono piuttosto limitate nel numero; il governo metropolitano in molti contesti è assunto dalle rispettive regioni o da forme più flessibili basate sulla definizione di strategie comuni su particolari tematiche.

Nell'uno e nell'altro caso, quando parliamo di clima, diventa ineludibile una *governance* strategica che guidi le politiche di adattamento ai cambiamenti climatici, indicando criteri e standard progettuali per azioni che possono ricadere nella responsabilità di molti attori.

I casi passati in rassegna ci suggeriscono come le politiche climatiche abbiano in questi anni compiuto maggiori progressi laddove alimentate da una forte visione strategica (metropolitana o regionale), all'interno della quale i numerosi attori implicati nelle politiche climatiche (grandi e piccole città, il settore privato, il terzo settore) possano riconoscersi ed orientare le proprie progettualità. Dunque, si ritiene fondamentale la condivisione di una strategia comune su vasta scala o su territori caratterizzati da sfide comuni per poter ottenere risultati ottimali a scala locale. È il caso della Regione dell'Öresund, dove due città metropolitane all'avanguardia nelle politiche climatiche – Copenaghen in Danimarca e Malmö in Svezia – condividono una posizione strategica sul mar Baltico offrendo un fertile terreno per promuovere la coesione territoriale anche attraverso la gestione congiunta delle risorse idriche e delle infrastrutture anti-inondazione (Biesbroek and van der Knaap 2007). Sebbene non si possa fornire una panoramica completa delle politiche di adattamento delle città Nord europee, si può delineare una matrice comune che comprende: capacità di integrare una pluralità di settori e politiche al fine di sviluppare una strategia condivisa; una *governance* multi-livello ed a più attori di natura flessibile e non gerarchica; l'importanza attribuita alla ricerca, all'innovazione ed alla cooperazione internazionale quale occasione fertile per lo scambio di buone pratiche.

Ricerca e scambio di buone pratiche dovranno, nel prossimo futuro, indicare la strada per facilitare i processi di adattamento climatico anche nei territori che hanno accumulato maggiori ritardi in questo senso,

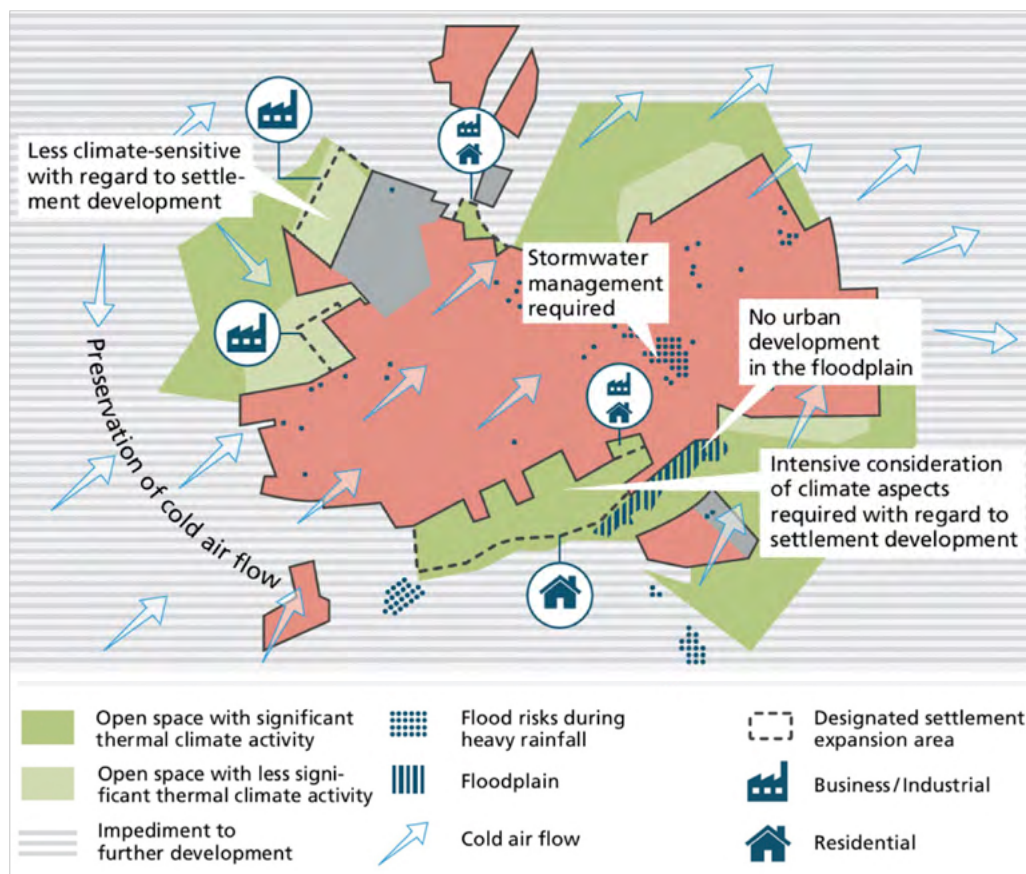


Fig. 2. Stoccarda: Linee guida per la pianificazione derivanti dal Climate Atlas (fonte: Verband Region Stuttgart, 2021).

così come sperimentare soluzioni che non si basano esclusivamente sul supporto di fondi pubblici, ma includono, ad esempio, politiche fiscali incentrate sui cosiddetti servizi ecosistemici. ■

## Note

1 Il Clydeplan opera come Comitato congiunto di governi locali e comprende le otto autorità locali di East Dunbartonshire, East Renfrewshire, Glasgow City, Inverclyde, North Lanarkshire, Renfrewshire, South Lanarkshire e West Dunbartonshire. Queste autorità collaborano su questioni di pianificazione regionale come stabilito dal Planning (Scotland) Act 2019.

2 Hammarby Sjöstad project è un'organizzazione distinta di coordinamento che agisce in maniera coordinata con la città di Stoccolma e il Dipartimento di Urbanistica: queste entità, insieme, sono responsabili per il design e l'implementazione del Distretto.

3 Il Piano di gestione dei nubifragi (*Cloudburst Management Plan* 2012) è stato elaborato dalla città di Copenaghen in collaborazione con Copenhagen Energy (*Københavns Energi*), la città di Frederiksberg, la società di servizi di Frederiksberg (*Frederiksberg Forsyning*) e le autorità locali limitrofe le cui acque meteoriche vengono deviate nei corsi d'acqua comuni di Copenaghen.

4 Resilio intende sviluppare un sistema innovativo che permette di evitare l'allagamento stradale e di alleviare la pressione sulla rete fognaria urbana.

5 <https://cittaclima.it/portfolio-items/il-detombamento-dei-corsi-dacqua/>.

## Riferimenti

Adem Esmail B., Cortinovic C., Suleiman L., Albert C., Geneletti D., et al. (2022), "Greening cities through urban planning: A literature review on the uptake of concepts and methods in Stockholm", *Urban Forestry & Urban Greening*, vol. 72, p. 127584.

Amenta L., Fucile R. (2014). "Infiltrazioni nella città porosa", *Atti delle Giornate Internazionali di Studio "Abitare il Futuro" 2a Edizione*, Napoli, 12-13 dicembre 2012, Clean Edizioni, Napoli, p. 16.

Bertram N., Van Leeuwen C. J. (2013), "Baseline assessment and best practices in urban water cycle services in the city of Hamburg", *International Journal of Water Management*, p. 10-16.

Biesbroek R., van der Knaap W. (2007), "Intertwinement of Spatial Planning and Water Management in European Regions - adapting to Climate Change", *Proceedings AESOP 2007 Conference "Planning for the Risk Society"*, 11-14 July, Napoli, p. 1-8.

De Graaf R., Van der Brugge R. (2010), "Transforming water infrastructure by linking water management and urban renewal in Rotterdam", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 77(8), p. 1282-1291.

European Committee of the Regions (2010),

*Adaptation to climate change: policy instruments for adaptation to climate change in big European cities and metropolitan areas*, Publications Office of Eu [<https://data.europa.eu/doi/10.2863/30880>].

Haghighatafshar S., la Cour Jansen J., Aspegren H., Lidström V., Mattsson A. et al. (2014), "Stormwater management in Malmö and Copenhagen with regard to climate change scenarios", *Journal of Water Management and Research*, vol. 70, p. 2531-2564.

Hemberger C., Kiwitt T. (2021), "Precaution with Added Value: Climate Adaptation in Small- and Medium-Sized Towns in the Stuttgart Region", in W. Leal Filho, J. M. Luetz, D. Ayal (eds.), *Handbook of Climate Change Management*, Springer Nature, Cham, p. 2531-2564.

Huang-Lachmann J.-T., Lovett J. C. (2016), "How cities prepare for climate change: Comparing Hamburg and Rotterdam", *Cities*, vol. 54, p. 36-44.

Landauer M., Juhola S. (2019), "The role of scale in integrating climate change adaptation and mitigation in cities", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 62(5), p. 741-765.

Olazabal M., Ruiz De Gopegui M. (2021), "Adaptation planning in large cities is unlikely to be effective", *Landscape and Urban Planning*, vol. 206, p. 103974.

Olson P., Svane Ö., Gullström C. (2021), "Mind the gap! Backcasting local actors' climate transition in Hammarby Sjöstad, Stockholm", *Futures*, vol. 128, p. 102703.

Peinhardt K. (2021), "Resilience through place-making: public spaces in Rotterdam's climate

adaptation approach", *Discussion Paper*, vol. 1. <https://doi.org/10.23661/dp1.2021>

Region Stockholm (2010), *RUF2010. Regional Development Plan for the Stockholm Region*.

Reyer C., Bachinger J. (2012), "Climate change adaptation and sustainable regional development: a case study for the Federal State of Brandenburg, Germany", *Regional Environmental Change*, vol. 12(3), p. 523-542.

Sharifi A. (2021), "Co-benefits and synergies between urban climate change mitigation and adaptation measures: A literature review", *Science of The Total Environment*, vol. 750, p. 141642.

Sørensen E., Torfing J. (2019), "The Copenhagen Metropolitan 'Finger Plan': A Robust Urban Planning Success Based on Collaborative Governance", in P. T. Hart, M. Compton (eds.), *Great Policy Successes*, Oxford University Press, Oxford, p. 218-243.

Waite D., Whyte B. (2020), "From an agreeable policy label to a practical policy framework: inclusive growth in city-regions", *European Planning Studies*, vol. 28:9, p. 1812-1835.

Zimmermann K., Feiertag P. (2021), *Governance and City Regions: Policy and Planning in Europe*, Routledge, London.

Zimmermann K., Galland D., Harrison J. (eds.) (2020), *Metropolitan Regions, Planning and Governance*, Springer International Publishing, Cham.

Zonneveld W., Nadin V. (eds.) (2021), *The Randstad: A Polycentric Metropolis*, Routledge, London.

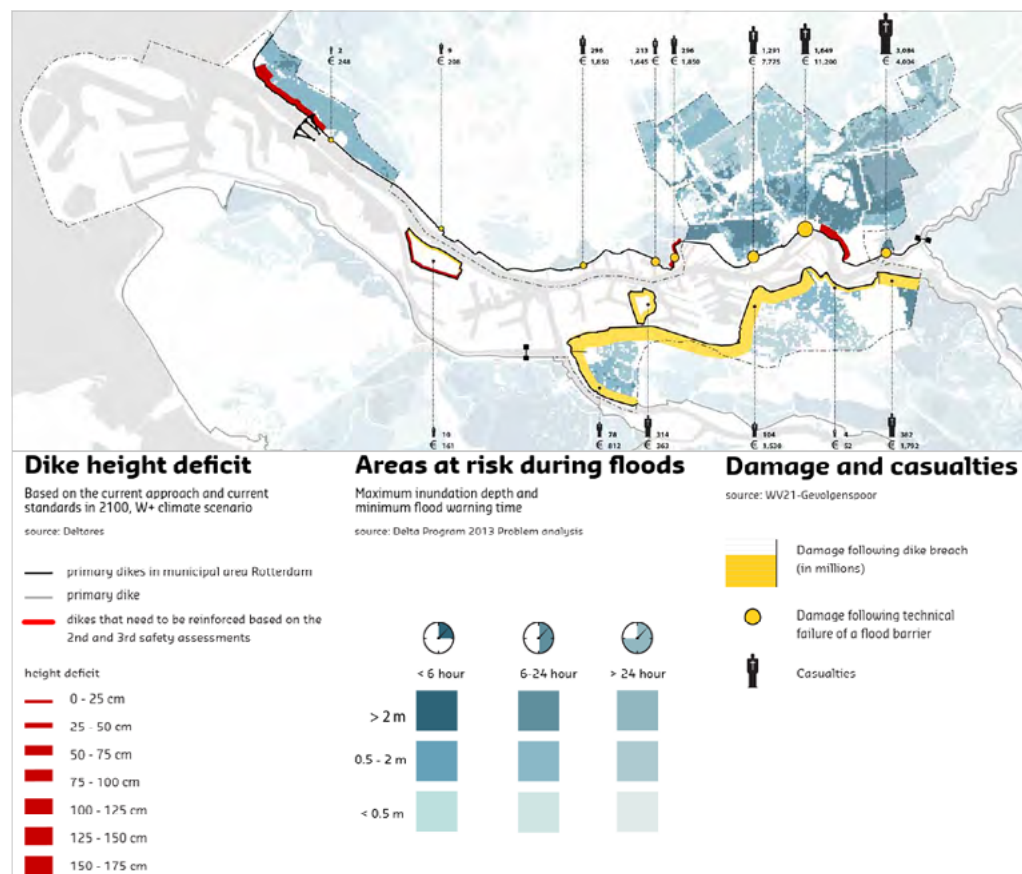


Fig. 3. Rotterdam: Mappa del rischio di inondazione nelle aree non protette dalle dighe (scenario al 2100) (fonte: City of Rotterdam, 2013).

INU

XXXI  
CONGRESSO  
NAZIONALE

18 NOVEMBRE 2022

BOLOGNA

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

Visita il sito web del Congresso:  
[www.inucongressorur2022.com](http://www.inucongressorur2022.com)

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

# NUOVE RAGIONI PER LA MEMORIA. ALESSANDRO TUTINO 1926-2022

a cura di Michela Morgante

*Ad oltre un anno dalla scomparsa di Alessandro Tutino l'intento del Focus è quello di raccogliere le ultime memorie di passate colleganze, assumendo una postura non celebrativa ma orientata a costruire un racconto a più voci e con molteplici profili sia di testimonianza che di riflessione teorica. Partendo dagli aspetti più noti dell'esperienza culturale, tecnica e politica di Tutino, si sono via via aggiunte tessere alla narrazione, toccando anche punti inesplorati. Nella misura in cui Tutino è stato autore prolifico, fortemente analitico, "professionista riflessivo" à la Schön, il Focus intende provare a rimeditare parole e azioni dell'interessato, moltiplicando le fonti e dando avvio anche a qualche nuova ricerca d'archivio. Il nutrito capitolo lombardo assembla qui note vicende (che era bene ricordare) a inediti come l'attività nella Sezione regionale Inu, l'incarico per la revisione del Piano regolatore di San Donato Milanese o la bozza di schema di assetto territoriale a supporto della programmazione economica nazionale. Quasi nulla sappiamo, invece, sulla lunga esperienza di Tutino allo luav. Della sua presidenza nazionale dell'Inu è noto l'epilogo politico, meno chiari i passaggi intermedi, a cominciare dal mandato di Detti. E che dire dell'esperienza calabrese, coronata dalla lectio magistralis del 2005? Resta ancora molto da fare.*

## In basso, a sinistra. Tre decenni di azione culturale e riflessioni sulle pratiche

Michela Morgante

Milano e Venezia sono stati i poli della formazione e della successiva affermazione accademico-professionale di Alessandro Tutino. Partigiano e militante del Pci, il futuro urbanista frequenta la Facoltà di Architettura al Politecnico di Milano ma conclude gli studi allo luav nel 1953. E già prima di allora si era fatto notare nella discussione pubblica, sfidando principi e modelli consolidati. Davanti all'*intelligentsia* urbanistica del Paese, nel 1951, lamenta le carenze di un insegnamento universitario sui temi urbanistici slegato dal reale (Tutino 1952). E polemizza addirittura con il maestro Rogers, appoggiando l'eliminazione del superfluo in progettazione, secondo le direttive emanate dal comitato centrale del Pcus (Tutino 1956).

Iscritto all'Inu dal 1956, Tutino prende la parola in un momento cruciale, il congresso dell'era post-olivettiana in cui si discute de "Il codice dell'urbanistica" (VIII Congresso Inu, Roma, 1960). Ne riferirà sul periodico d'ispirazione marxista *Il Contemporaneo*, sottolineando con forza i temi delle autonomie locali, del coordinamento delle politiche, del necessario raccordo tra programmazione e pianificazione – tutti temi cruciali cui si dedicherà per una vita. Tutino giudica con manifesta insofferenza la proposta iniziale di Astengo e Samonà, per gli aspetti di verticismo tecnocratico e di "ingiustificata prudenza" (Tutino 1961: 96), in cui intravede il riflesso dell'*establishment* governativo.

Quello che egli porta in dote all'Istituto è l'esperienza appena avviata nei comuni della corona milanese, condotta in stretta sinergia

con i colleghi del Collettivo di Architettura di Milano. Con il gruppo (sulla cui peculiare vicenda si rinvia al testo di Elettra Carnelli in questo *Focus*) aveva presentato nel 1959 uno schema per affrontare gli squilibri abitativi dell'*hinterland* razionalizzando le localizzazioni produttive.<sup>1</sup> L'impostazione era marxianamente condotta in termini di 'struttura' e 'sovrastuttura' e l'ambito di sperimentazione era la bassa lombarda – di specifica competenza di Tutino all'interno del Collettivo –, ancora largamente agricola, dove l'arretratezza poteva offrire occasioni di "sviluppo controllato" (Cerquetti 1959).

### Pianificare, programmare, comunicare

Questo in sostanza il tema che si afferma decisamente nelle pratiche, grazie al vasto sforzo intercomunale di contenimento delle mire espansionistiche del capoluogo lombardo, operato dalla *Lega dei comuni democratici*. Sforzo che vede i membri del Collettivo impegnati in un ruolo di 'assistenza tecnica'. Una rilevante esperienza di *advocacy planning* all'italiana, ampiamente storicizzata, durante la quale la corona dei comuni milanesi viene disseminata di una lunga scia di strumenti, con i tecnici posti talvolta nei ruoli elettivi (Salveti 2010). Tutino sarà il consulente di fiducia delle 'amministrazioni rosse' di Seveso, Rozzano, Binasco, Gaggiano (*ivi*: 54) ma soprattutto, come illustrato nei contributi seguenti, siede dal 1961 in cabina di regia nel Piano intercomunale milanese (Pim). Di primissimo

piano, dunque, la sua collaborazione con De Carlo e Tintori, che darà esito al famoso 'schema a turbina' (1963) – un dispositivo correttivo 'forma-funzione' ancora parzialmente imparentato con la vecchia tradizione del Moderno, ma destinato a rigenerare profondamente la dottrina della pianificazione all'insegna della processualità.

A partire dalla metà degli anni '60, il Collettivo, diversamente dall'impostazione iniziale, funzionerà in una sorta di 'consonante autonomia' dei singoli (Nasi 1964), tanto è vero che Tutino gestirà a titolo personale una molteplicità di incarichi urbanistici nel nord Italia – in questa fase, Lombardia, Emilia-Romagna, Liguria. Non di meno, egli enfatizzerà spesso il valore del patto professionale siglato con i soci, quell'accordo anche banalmente economico che gli consentirà di esercitare un mestiere all'epoca più oneroso che retribuito, e dedicarsi attivamente alla pubblicistica, alla militanza politica, alla promozione culturale.

Il Collettivo fu all'epoca macchina ibrida di riflessione teorica e penetrazione, oltre che nel mercato lombardo degli incarichi pubblici, nelle fibre del tessuto tecnico-politico a livello decentrato. Imprescindibile da tutto ciò, l'interlocuzione costante con il Pci, relazione per Tutino travagliata, anche se volano della sua ascesa professionale. Il Partito gli garantisce incarichi di progettazione (si veda quello per la sede milanese del partito

in via Volturmo 33, del 1960) nonché una platea di lettori attenti. Gli intellettuali di sinistra (Barca, Del Buono, Sereni, per citarne solo alcuni) costituiscono il suo ambiente d'elezione, innervano i rapporti interpersonali, i viaggi e il tempo libero, per tutti gli anni '50 e '60 almeno.

La collaborazione con Campos riveste in questa fase un valore particolare. Nel 1962 i due presentano al Pci una proposta legislativa che punta sugli enti locali come snodo nevralgico della riforma (Salveti 2010). I destini delle due esperienze di punta in tema di intercomunalità – Bologna e Milano – appaiono dunque strettamente intrecciati. Lo sforzo di governo del territorio a scala vasta, a fatica entro le maglie della vecchia legge urbanistica, è da entrambi inteso in difesa delle autonomie. I due sono inoltre accomunati da una certa insofferenza verso il 'centralismo democratico'. Su *Rinascita*, con il pretesto di una disamina del disegno di Legge Sullo, Tutino descrive le difficili battaglie condotte alla periferia del sistema – battaglie non tecniche, insiste, ma eminentemente *politiche*, in quanto rivolte contro lo sfruttamento privatistico del territorio, eppure dal partito ignorate (Tutino 1962). Alla metà degli anni '60, su invito di De Carlo, i due piani intercomunalità – più la coeva esperienza, tentata con scarso esito, nell'imolese – vengono discussi allo luav per la loro portata sperimentale. Ma la convergenza con Campos non sembra destinata a riproporsi dopo la metà del decennio, quando ormai – scrive persino *La Stampa* nel 1967 – i piani saranno "finiti nel compromesso" (Fazio 1967). Campos e Tutino si rispettano, ma rimangono personalità estremamente diverse, e divisi in particolare sull'opportunità della contrattazione con i privati, di prassi nel milanese.

Nei primi anni '60 Tutino era intervenuto in molte sedi pubbliche meneghine (Triennale, Casa della cultura, Società Umanitaria), contribuendo in maniera congrua alla risonanza locale dei grandi temi del dibattito nazionale. Diviene membro effettivo dell'Inu dal 1962, accanto alla prima moglie e collega Novella Sansoni – che in quella sede lo precede e siede poi in Consiglio direttivo tra il 1964 e il 1967. Dal canto suo Tutino firma articoli divulgativi sui maggiori quotidiani, offre risposte ai lettori de *L'Unità*, de *L'illustrazione italiana*, del supplemento *SE* di *Abitare*. Conduce insomma una pedagogia sociale centrata sull'importanza delle (sporadiche) iniziative di governo del territorio in atto e, viceversa,

sulle conseguenze diffuse dell'accumulo della rendita. Tenta, per esempio, un'opera di *moral suasion* contro la dispersione edilizia nella corona milanese appellandosi alle scelte abitative dei capifamiglia (Tutino 1962b). Il riequilibrio degli insediamenti tentato con il Pim, gli appare da subito inevitabilmente rinviare alle speranze legate ad una programmazione nazionale "democraticamente controllata", fulcro del suo intervento al IX Congresso Inu di Milano sulle osmosi programmazione/pianificazione, nonché di una approfondita disamina, ancora una volta per *Rinascita*. Su quelle pagine egli torna sulle tumultuose dinamiche insediative lombarde, nodo strutturale insolubile senza interventi sulle cause a monte. E, ancora una volta, critica il partito sulla mancanza di una linea nazionale che guardi al controllo delle destinazioni pregiate – produzione e terziario – come fattori scatenanti della migrazione interna, oltre che di sviluppo locale. Da cui quell'adozione forzata di patteggiamenti locali via convenzionamento, sin lì adottata da tecnici e amministrazioni, su cui subentra già, da parte sua, un ripensamento. Sempre nell'ambito del Pim e di un'analisi dei bisogni delle comunità, rintracciamo la genesi del concetto di standard, come misura di efficienza territoriale collettivamente *desiderata*. Mutuato in origine dalla cultura economica ('standard di vita'), introdotto nella prassi grazie ai recenti piani della L 167/62, è parola d'ordine circolante al Convegno Inu di Cagliari (1963) – in quel contesto però la dotazione di servizi funge da base comparativa tra le diverse situazioni regionali (Ghio 1964). Retrospectivamente, Tutino rivendicherà a sé la paternità degli standard nazionali, riferendo della discussione del Prg di Monza in sede Pim e del calcolo da lui stesso compiuto per sconfiggere il piano di Piccinato. Calcolo poi acriticamente riportato in sede ministeriale dal Presidente Hazon, con conseguente codificazione unificata a livello nazionale (Salveti 2010). Lo stesso Campos cita Tutino in Consiglio comunale a Bologna per il suo brillante gioco etimologico "standard/standardo" (Marescotti 2008: 234) – nel senso, più corretto, di quota *indicativa* di dotazioni alla residenza, non prescrittiva ma tendenziale. E il concetto ricompare in uno studio coevo del Collettivo sui servizi per il tempo libero nella fascia sud del milanese, e ancora l'anno successivo il tema viene portato da Tutino all'Umanitaria (Tutino 1965).

Quasi contemporanea la messa a fuoco di



Fig. 1. "Pieraccini con malizia vuol distruggere l'edilizia", caricatura del ministro (fonte: *L'Astrolabio* 1964, no. 11, p. 11).

altre importanti questioni, fra le quali colpisce un'individuazione piuttosto precoce, nel 1964, delle criticità di accesso al 'bene casa' e le connesse valenze di attivazione popolare. Chiosando il recente Congresso Inu di Firenze, l'urbanista descrive in modo paradigmatico il processo di accumulazione di capitale che alimentava il circolo vizioso – eternamente rincorso dalla pianificazione italiana – carico di ripercussioni su famiglie e comunità. E di nuovo Tutino lancia un appello inascoltato al partito (e ai colleghi di parte progressista) a portare i temi della rendita e della riforma urbanistica fuori dai circoli specialistici, condividendoli con il movimento operaio (Tutino 1964, 1967b).

La proiezione regionale della programmazione nazionale è certamente un altro importante nucleo di condensazione, su cui Tutino prenderà la parola ciclicamente, a partire dal 1962, davanti alla platea nazionale. L'estensione delle acquisizioni metodologiche maturate alla scala di 'città-regione' nel milanese precipita nel 1965 (come qui ben analizzato da Luisa Pedrazzini) in uno schema d'assetto policentrico per la Lombardia, elaborato con Gianni Beltrame (Beltrame e Tutino 1965). Certo, quello prodotto all'interno del primo quinquennio di programmazione economica nazionale non è né il primo né l'ultimo tentativo di coordinare lo sviluppo spaziale della regione,<sup>2</sup> ma l'impostazione metodologica orchestrata da Franco Archibugi è di sicuro rilievo (Cabanca, Lacava e Moroni 1967). Al centro, ancora una volta, l'idea di creare un dispositivo – diremmo oggi – *bottom-up*, basato sull'ascolto delle comunità locali e affidato al mandato elettorale invece che ai Provveditorati alle Opere pubbliche, come da Piani territoriali di coordinamento. Linea, quest'ultima, confermata invece dal Piano Pieraccini, contro cui Tutino tuona al XI Congresso Inu di Palermo "L'amministrazione dell'urbanistica", per una volta sostenuto dalle linee ufficiali del partito, come si evince dall'articolo pubblicato su *L'Unità* del 6 novembre 1966 dal titolo "Mancini tace sui contenuti della nuova Legge urbanistica".

L'anno 1966 è quello delle note catastrofiche, naturali e no, che si abbattono sul Paese, e di un forzoso ripensamento al governo del territorio. Al 'Convegno dell'autocritica', quello Inu di Ancona 1967, Tutino coordina una tavola rotonda con Romano, Borachia, Macchi Cassia e Berlanda dove ripropone le raffinate formulazioni sulla processualità del piano

ai vari livelli, frutto del dialogo con De Carlo sul comprensorio milanese. Ma, soprattutto, l'urbanista invita il suo gruppo di lavoro ad avviare una riflessione seria sull'*inefficienza* delle politiche attuative, riecheggiando note posizioni di Campos, ma annunciando anche (un po' inconsapevolmente) il suo programma di ricerca di un ventennio dopo allo luav. La disamina su *Rinascita* sull'ultima versione della Legge Ponte, da lui giudicata inaccettabile in quanto si calano a cascata sul locale direttrici di sviluppo nazionali, fornisce il pretesto per tornare con toni militanti sulla concretezza, spesso drammatica, dell'impatto di ogni politica di piano sulla vita dei singoli (Tutino 1967b).

L'anno 1969, con la spallata della contestazione studentesca e l'apertura dell'Inu a forze nuove, coincide con l'accesso di un Tutino quarantenne alle cariche nazionali. È anche la prima uscita della sua firma su *Urbanistica*, con la pubblicazione del corposo intervento all'abortito Congresso di Napoli (Tutino 1969). Ove, accanto all'invito a rinnovare l'impostazione dell'Istituto in chiave partecipativa e 'di base', distilla ancora una volta il senso ultimo di dieci anni di esperienze nel milanese per ri-tematizzare su scala nazionale l'obiettivo di un accesso egualitario ai "nuovi valori metropolitani", recuperando la "periferia geografica e sociale" del Paese da decenni di esclusione. La svolta fiduciosamente attesa è quella del nuovo assetto regionale (unico ambito pianificatorio *significativo*, scrive l'urbanista, quanto a controllo democratico e incidenza sui processi reali). L'auspicio è forse da mettere in relazione con il contestuale ritiro della storica triade tecnica (De Carlo-Tintori-Tutino) dal Pim, venuta meno una seria volontà di confronto tra i partiti maggiori su cui l'intera esperienza si incardinava (Tutino 1978).

### Dalla parte dei conflitti

In quello stesso concitato 1969 la protesta giovanile trascina i membri più politicizzati della classe professionale (e inevitabilmente il nostro con essa) nell'ondata di agitazioni per la casa, fronte prioritario di rivendicazione nell'autunno caldo del Paese. È un momento di vera illuminazione per l'urbanista, avviato a una progressiva radicalizzazione, e all'uscita – ormai imminente – dal Pci. Sulla riflessione politica intorno alla questione abitativa incide probabilmente la partecipazione al dibattito del partito romano (*Diritto alla casa e alla città per gli uomini*), in cui Tutino è al fianco

di Salzano – mentre Ingrao siede in platea, intento diligentemente a prendere appunti sulle proposte dei tecnici (Salzano 2010). Segue significativamente una dichiarazione della Giunta Inu – di cui Tutino è membro – a sostegno delle mobilitazioni sulla casa (1970) e il convegno dell'Istituto sulla 865 in discussione (Roma 1971), aperto da Tutino e chiuso da Detti, davanti alle rappresentanze sindacali. Nella sua introduzione, Tutino descrive la nuova presa di coscienza dei lavoratori sui propri diritti "anche fuori dalla fabbrica". E ripercorre l'intera storia economica italiana del dopoguerra come dominio degli interessi speculativi del 'blocco edilizio', denunciandone la scontata ipoteca sulle leggi di riforma. Tutino rileva, inoltre, come ormai l'intervento pubblico sul territorio agisca da copertura dei conflitti e il settore dell'edilizia sociale sia divenuto dominio appetibile da nuovi interessi imprenditoriali (Tutino 1971).

Dietro ai raffinati distinguo stava il rispecchiamento personale del tecnico militante con l'agitazione sociale, e la convinzione profonda che la leva della contestazione potesse essere motore di reale cambiamento. Ai cortei di protesta i membri del Collettivo avevano aderito sin da studenti (Morpurgo 1980). Tutino e gli altri ora partecipano al vasto movimento di pressione (e riflessione) gravitante intorno agli stabili milanesi occupati, da via Tibaldi a via Marx e Cilea, azioni esplicitamente sostenute da



Fig. 2. Occupazione delle case in via Nomentana, Roma (fonte: *L'Astrolabio* 1969, no. 47, p. 15).





Fig. 3. Collettivo di Architettura Milano, "Proposta per dotare l'area metropolitana milanese di infrastrutture relative alle attività culturali ricreative di svago e di sport", 1963 (fonte: archivio Vercelloni).



Fig. 4. Schizzo dal Piano intercomunale bolognese (fonte: Urbanistica 1969, no. 54-55, p. 6).

Portoghesi quando era Preside della Facoltà di Architettura del Politecnico (Laboratorio di produzione del territorio 1974). La saldatura, nel dibattito nazionale, tra diritti degli esclusi, riuso edilizio e mantenimento di centri storici vitali, verrà immediata – si legga l'articolata riflessione di Padovani su questo numero. Per Tutino quella dei centri storici non è questione a sé, ma declinazione di più vasti fenomeni, semplificando, squilibri territoriali e colpevoli disfunzioni del settore edilizio. Il punto è sempre la circolarità di effetti distortivi di mercato tra cintura e aree centrali, ma ora Tutino sembra rovesciare la prospettiva dalla periferia al centro, mettendo a fuoco il peso giocato dai processi di degrado su quella che oggi chiameremmo gentrificazione (Tutino 1975a). Nel gruppo largamente milanese dell'Ancea l'urbanista invita a tener conto, nella riveduta Carta di Gubbio (Seassaro 1971), dell'elemento ineliminabile del controllo popolare. Simmetrica la sua polemica come portavoce Inu a *Italia Nostra* (1972), contro "l'imbellettamento commerciale" à la Bruges e San Marino (Cipollaro 1974: 17), mentre appoggia la via del recupero attraverso l'edilizia sociale. Sul piano progettuale negli anni '70 imposta, insieme a Buzzi, l'innovativa operazione di recupero del centro medievale di Melzo (qui giustamente ricordata nell'intervento di Elio Bosio), in un'area plasmata dalla presenza storica della Galbani. Ancora, nel 1972 Tutino entra come docente di Progettazione urbanistica I nel nuovo Corso di laurea veneziano a Preganziol: rimarrà nella fertile dimensione dello luav fino a fine anni '80, al tempo stesso ben inserito ma appartato rispetto ai giochi di potere del mondo universitario – un tratto coglibile dalle parole di Paolo Ceccarelli, e testimoniato anche da altri sodali dell'epoca. D'altra parte, sull'avvio del suo *cursus* accademico grava, in questo inizio di decennio, l'impegno contemporaneo alla presidenza dell'Inu lombardo e alla vicepresidenza nazionale – un abbinamento che è un significativo segno dei tempi. La prima delle due posizioni (ricoperta nell'arco 1972-77) rappresenta l'indubbio riconoscimento di un quindicennio di lavoro sull'ipertrofia della maggiore metropoli padana. Ed è anche occasione, come segnaliamo con Piero Nobile, per dare voce alle importanti questioni locali lasciate irrisolte dalle alleanze di centro-sinistra, orientando – auspicabilmente – la svolta nella nuova classe politica meneghina.

Peraltro, l'affiatato gruppo di lavoro che si consolida intorno a lui nella sezione regionale ha nel frattempo assunto un profilo riconoscibile nei raduni nazionali. L'egemonia della cultura tecnico-politica lombarda nell'Inu avrà come riflesso l'adozione delle ben note tesi di Ariccia al Congresso del 1972: Marco Romano ha a suo tempo pubblicamente indicato Tutino e se stesso come autori della prima stesura (Peca, Previ e Serini 1988). Il programma contenuto nel documento – azione culturale, dialogo con la base, profondo ripensamento dottrinale (Girardi 2008) – sembra in effetti coincidere con la linea di lungo periodo dall'urbanista coerentemente svolta, e tratteggiata in queste note. Egli si trova, dunque, nell'epicentro di un giro di boa rifondativo, per la cultura dell'Istituto, ripensata in chiave "non tecnocratica" e "non illuministica", come esplicherà meglio in seguito, negli anni di presidenza (Tutino 1978b).

A livello personale, nel 1973 Tutino matura un significativo passaggio ideologico aderendo al programma di Avanguardia operaia (mentre parallelamente mutano, forse non a caso, anche composizione e regime statutario del suo Collettivo, cfr. Salvetti 2010). Tra le ragioni, in più sedi dichiarate, del suo distacco dal Pci vanno considerate le ingerenze del partito sul Congresso del '72, le inerzie mostrate dalla sinistra tradizionale sulla riforma urbanistica, gli accordi sotto banco tra maggioranza e opposizione nelle decisioni milanesi di piano (Tutino 1973, 1975b). Gli addebiti interpellano un sistema di potere nazionale a suo avviso bloccato e, parimenti, una classe professionale giudicata sorda alle istanze sociali, nonché spesso connivente con il potere. La tendenza dei pianificatori – scrive Tutino su *Politica comunista* – è "fare quella politica che consente di fare subito e meglio l'urbanistica, anziché di fare quell'urbanistica che sia coerente con la migliore politica" (Tutino 1973: 43). Traspare qui un possibile riferimento alle divisioni interne all'Istituto, o meglio, alle posizioni dell'altrui schieramento capitanato da Salzano. Con il collega napoletano Tutino sembra avere da sempre un dialogo difficile, nonostante partecipi lui stesso (almeno sulla carta) all'avvio della neo-nata *Urbanistica Informazioni* – dove interverrà solo a fine decennio, e criticando pesantemente la linea del direttore, per un eccesso di personalismo nelle posizioni espresse (Tutino 1978c).

Sui temi di propria competenza, Tutino preferirà invece esprimersi sulla stampa del movimento, o sui settimanali nazionali

d'opinione, cui affida commenti sull'attualità tecnico-legislativa sempre molto argomentati, ma dai toni piuttosto aspri. Uno dei bersagli è il "pasticcio Bucalossi" (Tutino 1975c), di cui esamina punto per punto le prime formulazioni normative, definendo il nuovo regime di concessione peggiorativo rispetto alla tradizionale licenza edilizia.

Comitati di quartiere, lotte urbane, fallimenti della politica nazionale della casa rimangono i suoi fuochi principali di interesse, per tutti gli anni '70. Al Congresso Inu dell'Aquila Tutino ritorna sull'esperienza delle occupazioni a Milano, per quanto di tattico gli sembra abbiano le incursioni del movimento sui complessi di edilizia pubblica, con l'obiettivo di far pressione sulle logiche di assegnazione degli alloggi (Tutino 1975a). Posizione, guarda caso, non gradita a sinistra ufficiale e sindacati, molto attenti a non creare spaccature nel fronte dei lavoratori.

Nello stesso 1975, nel clima allarmato dalla ripresa d'effetto della vecchia sentenza della Corte costituzionale sul rinnovo dei vincoli a standard, Tutino dichiara i tempi maturi per una convergenza tra Inu e sinistra radicale (su espropri, requisizioni delle abitazioni sfitte, riforma del regime dei suoli), al fine di sganciarsi dai traccheggiamenti dell'"opposizione giudiziaria" (Tutino 1975d). Analogo invito Tutino rivolge all'Ancsa, a

incorporare le battaglie sul diritto alla casa (Tutino 1975e). A livello locale, le nuove possibilità di dialogo con gli amministratori rossi delle grandi città del Centro-Nord – cuore del Convegno dell'Inu milanese del 1976 – fanno emergere gravi insufficienze della prassi urbanistica via piano: l'accento viene posto su politiche dirette, con finanziamenti certi, nei settori 'caldi', casa e servizi. Una gestione alternativa del territorio sembra a portata di mano, in un clima di collaborazione tra sinistre e movimento, che sfrutti la nuova massa critica di enti locali forti e politicamente omogenei (Tutino 1976). La verifica del 1978 sconfesserà ampiamente queste speranze. Ma era scontato, avvertiva l'urbanista, che lo scontro politico in atto si rispecchiasse nella frammentarietà delle azioni di governo del territorio. Ne andava preso atto, abbandonando ogni pretesa ricomposizione dei conflitti per via tecnica (Tutino 1978d).

Egli resta comunque, in questa fase, la a ideale, carismatica, per una mediazione fra le diverse anime della sinistra. E dunque nel 1977 raggiunge il vertice dell'Istituto nazionale, in tandem con Romano alla direzione di *Urbanistica*.

In parallelo, va detto, Tutino deve misurarsi anche con una nuova aggregazione di specialisti di area extraparlamentare, in aperta sfida con l'*establishment*



Fig. 5. Un momento dell'assemblea "Le sinistre dopo il 20 giugno: per quale cultura?" svolta presso la Facoltà di Architettura, Milano, 8 giugno 1977 e animata da Raffaele De Grada, Paolo Portoghesi, Francesco Indovina, Alessandro Tutino (il secondo da sinistra), Pio Baldelli e Marco Pannella (foto di Uliano Lucas).

urbanistico nazionale. Il Presidente, pur politicamente espressione di Avanguardia operaia (Tutino 1978b), non appoggia l'iniziativa di *Urbanistica democratica* – cui, in un botta-e-risposta a distanza, ribadisce i fondamenti dell'analisi marxista del territorio, ampiamente acquisiti. Ma in sostanza invita pacatamente la 'fronda' a non ghezzizzarsi, e a riportare il dissenso *all'interno* della principale sede di dibattito (Tutino 1977, 1978e). La critica gli giungeva dunque, un po' inaspettatamente, ancor più da sinistra. La cornice tematica del suo primo congresso da neo-presidente – il governo delle aree agricole – ci appare oggi piuttosto lungimirante: si riconoscevano le criticità insediative create dall'esodo dalle campagne, ma soprattutto si sottolineava l'arretratezza giuridica, tecnica e culturale in tema di territorio non urbanizzato (Tutino 1978b). Era un dibattito intelligente, su aree di diversa marginalità largamente presenti nel Paese, e tuttavia venne additato dalla sezione trentina di Ud come inattuale rispetto alla discussione sull'equo canone in corso (Zampedri, Tomasi e Boato 1978). Su quest'ultima novità normativa Tutino rimane ben calato nel suo ruolo di *contestatore istituzionalizzato*, oscillando tra la posizione intransigente del suo partito e una prospettiva più cauta di "equa rendita" (Bottero 1978: 96). Giudizio impietoso, comunque, quello sul provvedimento, così come sul piano decennale casa, approdi inadeguati di un decennio di rivendicazioni, sfociate in politiche comunque orientate alla casa in proprietà, e incapaci di risanare l'incontro storicamente mancato tra domanda e offerta in campo abitativo (Tutino 1978f). Salutata invece da Tutino positivamente la "micro-programmazione comunale" aperta dai nuovi strumenti dei Programmi pluriennali di attuazione introdotti dalla Legge 10, tema che il suo gruppo veneziano promuoverà attraverso un convegno dell'Istituto nazionale con Salzano e Indovina (Ciccone e Salzano 1978), e un seminario interdipartimentale di laurea allo luav.

### La fase della ricerca e l'auto-esilio

Al passaggio degli '80, dopo la lunga totale immersione nell'attualità politica, l'urbanista sposta visibilmente l'attenzione dei suoi scritti su un riesame retrospettivo di profondità delle sue esperienze professionali passate, di cui spesso sottolinea il carattere anticipatorio (Tutino 1978a, 1980). È stato fatto giustamente notare come il ripensamento

dottrinale di "metodi, strumenti e procedure" sia più in generale la cifra chiave della presidenza Tutino, e dell'intento rifondativo del gruppo milanese all'interno dell'Istituto (Girardi 2008: 89-92). Dietro l'apprezzabile sforzo di riflessione di lungo periodo sulle pratiche, teso a superare una pianificazione che Tutino definisce demiurgica e "razionalista", nonché i limiti di un certo empirismo nella gestione corrente, traspare anche un intento vagamente *difensivo*. Sembra di vedere, cioè, l'urbanista *capitalizzare* pubblicamente i risultati ottenuti, forse anche in relazione ad una cattedra a Venezia che sembra imminente. Tutino dal 1980 ha ottenuto l'idoneità da ordinario, e interviene in questa veste con Cressati e Zanini al dibattito sull'insegnamento dell'urbanistica a Preganziol, insistendo sulle ricadute – anche a livello di formazione – di una scarsa sistematizzazione in trent'anni di prassi disciplinare italiana (Tamburini 1993: 20).

I temi di riordino e gestione del territorio non vengono ovviamente meno nelle sedi del confronto nazionale. Il rinnovato dibattito sull'"ente intermedio" (seminari Inu di Fiesole, Rimini, Taranto) perimetra un campo in cui Tutino può facilmente dispiegare tutta la competenza e l'autorevolezza accumulata su autonomie locali e programmazione regionale – senza perdere l'occasione di ribadire, sotto traccia, che gli urbanisti italiani sembrano muoversi, anche su questo aspetto, in ordine sparso.

Le profonde divisioni interne, che segnano la compagine tecnica nazionale, sono testimoniate da due polemiche esemplari apparse nello stesso anno sulle riviste specializzate. La prima contrappone Tutino a Benevolo – a dire il vero, non per la prima volta – su un piano quasi personale, e scaturisce dalla critica feroce operata essenzialmente da Marco Romano sulle pagine di *Urbanistica* ad alcune esperienze di piano recenti (Benevolo e Tutino 1982). La seconda, invece, allargata a più interlocutori, era in reazione a un duro editoriale di *Urbanistica Informazioni*: presunte devianze dalla linea riformista, evidentemente identitaria per la storia dell'Inu, erano state definite da Salzano il "terreno di coltura" della *deregulation* aperta dal disegno di legge Nicolazzi. Tutino, toccato come prevedibile nel vivo, nel suo ruolo di presidente, ricusa perentoriamente ogni tentativo di stabilire un'ortodossia all'interno dell'Istituto, prende nuovamente le difese della direzione di *Urbanistica* e – fatto per lui abbastanza nuovo

– appoggia direzioni di ricerca improntate non solo alle politiche ma anche al disegno spaziale (Tutino 1982). Sono momenti di un confronto colto, ma risulta difficile districarne alla distanza idiosincrasie personali, contrapposizioni partitiche e divergenze d'opinione sul presente e il futuro della disciplina. Il tutto avrebbe potuto, comunque, suonare a Tutino come un presagio dell'epilogo.

La vicenda immediatamente successiva, poco qualificante, della non rielezione ai vertici nazionali di un presidente "fino ad allora garante della pluralità culturale e politica" (Lagomarsino 2018: 199), è stata esaminata dallo stesso protagonista (Tutino 1984) – e viene riferita ancora oggi con sgomento da chi era presente a quel fatale congresso di Genova. In quella sede, al fianco dell'amico Gabrielli, Tutino lanciava un programma di indagine gravido di futuri sviluppi disciplinari. A metà decennio '80, nella dimensione comunque collettiva della ricerca allo luav, infatti, si sposta il perno delle sue attività. Tutino orchestra in questa fase il dibattito da cui scaturiranno i due volumi per i quali è più noto (Tutino 1985, 1986) e spesso ancora citato da generazioni successive di studiosi. Entrambi i volumi vertono su una critica senza precedenti alle rigidità del piano prescrittivo, e sono volti a formulare le premesse di una pianificazione di nuova generazione. Sono frutto di intuizioni emerse (ed espresse) sul filo di almeno un decennio, in queste pagine più volte richiamate, e costituiscono – nel bene e nel male – un punto di non ritorno, non solo nell'elaborazione teorica nazionale ma anche nelle pratiche che queste hanno prodotto alimentandola circolarmente.

Negli stessi anni, sul fronte progettuale, Tutino si dedica all'ultimo incarico rilevante, quello volto a svecchiare la strumentazione urbanistica di San Donato milanese e a ri-orientare in un'ottica collettiva l'espansione del Centro direzionale Eni: una vicenda illuminante di mediazione tra capitale, ente locale e tecnici accuratamente testimoniata da Elio Bosio. L'uscita inevitabile dallo luav, a fine anni '80, apre il decennio accademico in Calabria – un capitolo ancora tutto da ricostruire in sede storica – nonché la stagione professionale conclusiva, al ritorno nella terra veronese d'origine, riferita qui in tono appassionato da Anna Braioni. Si chiude così, in senso almeno cronologico, il racconto ancora frammentario e incompleto della lunga e prolifica esistenza di uno dei padri nobili dell'urbanistica italiana. ■

## Note

1 Anche Montaldo e Vercelloni, del Collettivo, intervengono al primo Convegno sugli sviluppi di Milano, su "I problemi dell'abitazione e dell'hinterland milanese".

2 Si registra, a monte, il piano territoriale affidato a Dodi, Susini, Natoli, Edallo nel 1956.

## Riferimenti

Beltrame G., Tutino A. (a cura di) (1965), *Lombardia*, Ministero del bilancio, Comitato dei ministri per il Mezzogiorno, Centro di studi e piani economici, Roma.

Benevolo L., Tutino A. (1982), "Benevolo-Tutino e risposta", *Parametro*, no. 106, maggio, p. 58-60.

Bottero B. (1978), "Equo canone e pianificazione sociale", *Quaderni piacentini*, a. XII, no. 65-66, p. 93-100.

Cabianca V., Lacava A., Moroni P. (a cura di) (1967), "Una ipotesi di assetto del territorio italiano", *Urbanistica*, no. 49, p. 4-8.

Cerquetti E. (1959), "Note sul primo convegno di studi sugli sviluppi di Milano", *Mondo operaio*, no. 12, p. 39.

Ciccone F., Salzano E. (a cura di) (1978), *Il programma poliennale di attuazione previsto dalla Legge 10*, Inu, Edizioni delle autonomie, Roma.

Cipollaro P. (1974), "Il futuro del centro storico", *Capitolium*, no. 10-11, p. 13-24.

Fazio M. (1967), "Abbiamo i migliori urbanisti del mondo ma le nostre città vivono nel disordine", *La Stampa*, 7 novembre, p. 3.

Ghio M. (1964), "Schema di legge urbanistica regionale tipo approvato dalla Commissione nazionale di studio dell'INU", *Urbanistica*, no. 40, p. 142-143.

Girardi F. (2008), *Storia dell'INU. Settant'anni di urbanistica italiana 1930-2000*, Ediesse, Roma.

Laboratorio di produzione del territorio (1974), *Lo scontro di classe sul territorio. Iniziativa capitalista e lotte sociali a Milano*, Atti del seminario sulla casa indetto dal Comitato d'occupazione di via C. Marx e via Cilea e dai docenti del Laboratorio di produzione del territorio-Facoltà di Architettura, Politecnico di Milano, 27-28 giugno 1974, ciclostilato [https://www.inventati.org/apm/archivio/ND/P6/14/lo\_scontro\_di\_classe\_sul\_territorio\_iniziativa%20capitalistica.pdf].

Lagomarsino L. (2018), "Gabrielli e l'Inu", in G. Lombardini, V. Scelsi (a cura di), *Bruno Gabrielli. Città e Piani*, Franco Angeli, Milano, p. 198-201.

Marescotti L. (2008), *Urbanistica. Fondamenti e teoria*, Maggioli Editore, Rimini.

Morpurgo G. (1980), "Il confronto tra i partiti in materia urbanistica", in P. Gabellini, C. Morandi, P. Vidulli, *Urbanistica a Milano 1945-1980*, Edizioni delle autonomie, Roma, p. 183-184.

Nasi F. (1964), "L'idea del 'collettivo'", in Id., *L'Architetto*, Vallecchi, Firenze, p. 132-134.

Peca S., Previ, Serini M. (1988), *Intervista a Marco*

Romano, in Id., *Uno sguardo alla forma della città 1988-1972-1960-1948*, dattiloscritto, p. 40-48 [https://www.csastudio.it/wp-content/uploads/2016/05/1988-Uno-sguardo-alla-forma-della-città-E2%80%A6-1988-1972-1960-1948.pdf].

Salveti M. (2010), *Il Collettivo di Architettura 1949-1973*, Tesi di laurea Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura Civile, Corso di Laurea Magistrale in Architettura, Anno accademico 2009/2010, relatore Marco Biraghi.

Salzano E. (2010), *Memorie di un urbanista. L'Italia che ho vissuto*, Corte del Fontego editore, Venezia.

Seassaro L. (1971) (a cura di), *Per una revisione critica del problema dei centri storici*, Atti del seminario di studio dell'Associazione nazionale per i centri storico-artistici, Gubbio, 5-6 settembre 1970, Ancea.

Tamburini G. (1993), "Il tormentato cammino dell'autonomia disciplinare", *Universitas*, a. 14, no. 3, luglio-settembre, p. 17-22.

Tutino A. (1956), "Politica e architettura. Un punto di vista marxista", *Casabella Continuità*, no. 211, p. 84-86.

Tutino A. (1961), "Per una nuova legge urbanistica", *Il Contemporaneo*, no. 33, febbraio, p. 93-97.

Tutino A. (1962a), "Quale è la nostra politica di piano in campo urbanistico?", *Rinascita*, a. XIX, no. 23, ottobre, p. 9.

Tutino A. (1962b), "Si cerca un 'fazzoletto di terra' per abitare fuori della grande città", *La Stampa*, 27 maggio, p. 7.

Tutino A. (1963), "La città per tutti", *Rinascita*, a. XX, no. 14, aprile, p. 7.

Tutino A. (1964), "Perché l'esproprio non sia soltanto una vuota etichetta", *Rinascita*, a. XXI, no. 46, novembre, p. 6.

Tutino A. (1965), "Gli standard urbanistici nell'edilizia popolare", in Società Umanitaria (a cura di), *La legge urbanistica e le cooperative di abitazione*, Atti del Convegno nazionale di studio, Milano, 11-13 dicembre, La Nuova Italia, Firenze, p. 107-115.

Tutino A. (1967a), "La difesa delle città dai pirati del cemento", *L'Unità*, 26 febbraio, p. 10.

Tutino A. (1967b), "La peggiore legge urbanistica", *Rinascita*, a. XXIV, no. 14, 7 aprile, p. 15-16.

Tutino A. (1969), "La diffusione territoriale delle aree metropolitane in relazione alla dimensione regionale", *Urbanistica*, no. 54-55, p. 63-69.

Tutino A. (1971), "Politica della casa e politica del territorio: le contraddizioni delle leggi proposte e approvate", *Urbanistica*, no. 58, p. 50-57.

Tutino A. (1952), "L'insegnamento dell'urbanistica al 1 convegno di Siena", *Urbanistica*, no. 9, p. 73.

Tutino A. (1973), "L'urbanistica del sistema", *Politica comunista*, no. 2, aprile-maggio, p. 43-48.

Tutino A. (1975a), "Il movimento delle occupazioni a Milano", *Sapere*, no. 784, p. 33-34.

Tutino A. (1975b), "La qualità del piano regolatore", *Corriere della sera*, 14 giugno, p. 13.

Tutino A. (1975c), "Interessi contrastanti, abbagli dei riformisti e il pasticcio Bucalossi", *Quotidiano dei lavoratori*, 28-29 dicembre, p. 1-3.

Tutino A. (1975d), "Gli speculatori riavranno le aree vincolate?", *Quotidiano dei lavoratori*, 27 settembre, p. 3.

Tutino A. (1975e), "Al convegno dei centri storici ampio spazio agli obiettivi del movimento di lotta per la casa", *Quotidiano dei lavoratori*, 16 dicembre, p. 5.

Tutino A. (1976), "Giunte rosse e scelte politiche di classe", *Quotidiano dei lavoratori*, 28 febbraio, p. 1-5.

Tutino A. (1977), "Cosa vuol dire fare l'urbanista oggi", *Quotidiano dei lavoratori*, 17 dicembre, p. 3.

Tutino A. (1978a), "Il Piano intercomunale milanese", *Urbanistica*, no. 68-69, p. 51-57.

Tutino A. (1978b), "I problemi del territorio non urbanizzato e i compiti dell'Inu", in Inu, *Agricoltura e governo del territorio*, Atti XV Congresso di Roma 1977, Marsilio Editori, Venezia, p. 279-289.

Tutino A. (1978c), "Una lettera di Alessandro Tutino al presidente dell'Inu", in *Discutiamo di 'Urbanistica Informazioni'*, *Urbanistica Informazioni*, no. 40-41, p. 3.

Tutino A. (1978d), "Nuovi traguardi", *Urbanistica*, no. 68-69, p. 2-3.

Tutino A. (1978e), "Contro il movimentismo", *Quotidiano dei lavoratori*, 22 maggio.

Tutino A. (1978f), "Con l'equo canone non aumenta l'occupazione", *Quotidiano dei lavoratori*, 11 ottobre, p. 8.

Tutino A. (1980), "I primi problemi legati alla pianificazione intercomunale e l'attività della Lega dei Comuni democratici", in P. Gabellini, C. Morandi, P. Vidulli (a cura di), *Urbanistica a Milano: 1945-1980*, Edizioni delle autonomie, Roma, p. 115-22.

Tutino A. (1981), "Presentazione", in Bellagamba P., Bianchi B., Nigro G., Talia M. (a cura di), *Regioni, programmazione, pianificazione territoriale. L'esperienza comprensoriale delle regioni nel processo di riforma delle autonomie e dei poteri locali*, Inu, Edizioni delle autonomie, Roma, p. 2-3.

Tutino A. (1982), "Da Alessandro Tutino. Materiali per un dibattito", *Urbanistica Informazioni*, no. 63-64, p. 113-115.

Tutino A. (1984), "Le ragioni della memoria", *Urbanistica*, no. 76-77, p. 45-50.

Tutino A. (1985) (a cura di), *Metodi della pianificazione. Metodi della decisione*, Edizioni del lavoro, Roma.

Tutino A. (1986) (a cura di), *L'efficacia del piano*, Edizioni del lavoro, Roma.

Vercelloni V., Costantino D. (a cura di) (1963), *Comuni di Assago, Buccinasco, Corsico, Peschiera, Borromeo, San Donato milanese, San Giuliano milanese. Proposta per dotare l'area metropolitana milanese di infrastrutture relative alle attività culturali ricreative di svago e di sport di massa nel quadro dell'organizzazione del territorio*, dattiloscritto (archivio Matteo Vercelloni).

Zampedi G., Tomasi M., Boato S. (1978), "L'Inu e l'urbanistica", *Urbanistica democratica*, Bollettino no. 1, maggio, ciclostilato.

## Io e Sandro tra Milano e lo Iuav. Empatie, divergenze, appuntamenti mancati

Paolo Ceccarelli

*Ripercorrendo un parallelo destino biografico e professionale, la testimonianza tratteggia l'ambiente accademico della ricerca in campo territoriale, in una stagione di dissenso generalizzato e forte fermento culturale all'interno della disciplina. Il ricordo delle divergenze, nel rispetto delle altrui posizioni, alimenta un confronto retrospettivo a distanza con un amico e un collega stimato.*

Ho conosciuto Sandro Tutino quando, dopo la mia laurea a Venezia, alla fine degli anni '50, sono andato a Milano nello studio di Giancarlo De Carlo, con il quale contribuivo all'attività del nascente Istituto lombardo di studi economici e sociali (Ilses). De Carlo dirigeva il gruppo di ricerca "Struttura urbana dell'area metropolitana" e il tema della dimensione della città-regione, che con l'Istituto avevamo lanciato dal seminario di Stresa del 1962, era stato ripreso l'anno seguente dall'Inu, dedicandogli il Congresso a Cagliari. Tutino intervenne fra i relatori, per i suoi studi di impostazione del Piano intercomunale milanese al fianco di De Carlo e Tintori. Peraltro, come qualcuno ha fatto notare (Nicosia 2013), il famoso 'piano a turbina' non sarebbe stato possibile senza i dati e le analisi dell'Ilses. Il suo gruppo, il Collettivo di Architettura, era una realtà importante nel panorama milanese, grazie ai suoi rapporti organici con molte amministrazioni di sinistra della Lombardia. Per chi si occupasse dei problemi urbanistici della regione e dell'area metropolitana milanese era inevitabile avere a che fare con qualcuno dei professionisti che lo componevano.

Con Sandro in particolare ragionavo quando mi sembrava importante fare ricorso alla sua saggezza, anche se ho avuto nel tempo rapporti più diretti e intensi con altri componenti del Collettivo: Novella Sansoni, Giorgio Morpurgo, Virgilio Vercelloni – tutti, in un certo senso, più dinamici e rampanti di Sandro. Lui, di indole più riflessiva, era comunque lo specialista di questioni urbanistiche nel gruppo, molto attento a una

pratica positiva della pianificazione, orientata a realizzare obiettivi propri della politica locale del Pci: fondata su buon governo e scelte a favore dell'interesse collettivo, ma mai ideologizzate e chiuse in una dottrina del piano. Era di fatto la continuazione – con tutte le variazioni imposte dal diverso contesto storico e socio-economico – delle buone amministrazioni socialiste che erano state in passato vanto di Milano. Questa visione del mondo e del contesto politico porterà Tutino a impegnarsi nell'Inu, organismo che si sforzava di diffondere una cultura impegnata e corretta della pianificazione.

A livello personale, nel 1960 avevo aderito con entusiasmo all'ipotesi di un viaggio in Cina, teoricamente finanziato da un'importante industria di vernici lombarda oggi divenuta una multinazionale, all'epoca desiderosa di espandersi su nuovi mercati. Sandro non era nuovo ai viaggi di studio all'estero, era stato a Mosca nel 1955, animato da sentimenti filo-sovietici – gli stessi che aveva dichiarato su *Casabella*, in una famosa polemica con Rogers sull'eliminazione del superfluo in progettazione (Tutino 1958: 84). Ora gli era stato chiesto, appunto, di elaborare un itinerario cinese, ne aveva parlato con De Carlo e avevano coinvolto anche me; c'era la voglia di capire cosa stessero combinando con le grandi città della costa e la miriade di villaggi nelle aree interne del paese. Mao Tse Tung incuriosiva tutta la sinistra, inclusi i *non troppo rivoluzionari* membri del Collettivo. Ho letto che nel 1959 una delegazione del Pci, tra cui l'economista Luciano Barca, stretto amico di Sandro

e cognato di Giuseppe Campos Venuti, era andata ad osservare la vita nelle comuni agrarie, istituite sul posto per frenare la migrazione interna dai centri industriali (Barca 2005). Chissà se i due si confrontarono sul nostro itinerario. Ma, sta di fatto, il viaggio in Cina purtroppo non si fece.

Qualche anno dopo con Tutino e la Sansoni fui coinvolto dal più sanguigno "Bubi" Campos in una esperienza di pianificazione importante come il Piano intercomunale di Bologna. Sandro aveva collaborato all'impostazione complessiva del piano, la Sansoni sviluppò la dimensione dei servizi scolastici. Personalmente avevo anche qualche motivo di dissenso. Scrisi su *Urbanistica* (Ceccarelli 1969: 28-33) che il meccanismo di riordino fondiario messo a punto dai piani in Emilia favoriva l'accaparramento delle aree da parte degli operatori maggiori, più organizzati. E accusavo indirettamente di cinismo la macchina del Pci locale. Quel numero della rivista, all'epoca, fu fatto sparire rapidamente dalla circolazione...

Va detto che ero più giovane di Tutino di una decina d'anni, forse meno equilibrato, avevo subito l'influenza di un anarchico romantico come De Carlo, con cui nel clima del 1968, al Politecnico milanese, avevamo condiviso la stagione appassionante dell'insegnamento assembleare, paritetico tra studenti, ricercatori e docenti. Sicuramente rigettavo il cauto riformismo dei professionisti più anziani, la generazione militante che, nonostante tutto, a inizio anni '60, aveva partecipato attraverso i concorsi ai riti dell'"urbanistica opulenta" (Ceccarelli 1963), assecondando la terziarizzazione. Molti di questi erano vicini al partito comunista e lo stesso Sandro, nella sua fideistica appartenenza, mi appariva all'epoca eccessivamente moderato. Ne apprezzavo a livello umano la pacatezza, ma su molte cose avevo idee diverse.

Ero poi in disaccordo con Tutino e De Carlo sui contenuti dell'urbanistica, che loro vedevano come qualcosa di molto centrato sulla componente fisica dell'insediamento umano, mentre io la consideravo soprattutto dal punto di vista delle scienze sociali, dell'economia e della politica. Ricordo che Giancarlo e Sandro mi esternarono i loro dubbi su un testo da me scritto con Bernardo Secchi e Miro Allione (Allione, Ceccarelli e Secchi 1962), come per mettere in guardia l'architetto buono dalle cattive compagnie. Ci veniva mossa la critica di trascurare il campo

attivo della professione di pianificatori, occupandoci di una dimensione astratta come l'analisi. Noi obiettavamo che proporre modelli di efficienza urbana, senza tentare di comprendere gli squilibri economici per tentare di ridurli, era inutile e scorretto.

Posso dire poi che, nella stagione in cui entrambi insegnammo pianificazione a Venezia, era emersa una frattura insanabile, e per molti lacerante, tra urbanisti e architetti. Samonà, principale fautore dell'unità delle discipline progettuali esce di scena nel 1971 e De Carlo, sconfitto, rimane all'Istituto di urbanistica dello luav. Io, come Sandro, facevo parte del gruppo Astengo ed eravamo tutti convinti della necessità di una formazione specialistica in campo urbanistico. Ma di lì a poco, a metà anni '70, io e Gabrielli venimmo chiamati da Portoghesi per il concorso da professore ordinario al Politecnico di Milano. Tutino rimase allo luav.

Le occasioni per incrociarci, comunque, nelle sedi del dibattito nazionale non mancavano. L'Associazione nazionale centri storici, per esempio: nel 1970, accanto a un'ampia schiera di studiosi e professionisti, tutti di comune area e impostazione culturale, abbiamo preso parte alla revisione della Carta di Gubbio. E ancora, in tempi relativamente recenti, nel 2006, abbiamo fatto parte entrambi della giuria del premio Ancsa.

Nel corso degli anni ho avuto più volte contatti con Sandro, ma inspiegabilmente non ho mai fatto cose concrete con lui e me ne dispiace. Non ci siamo ritrovati, stranamente, in quei corsi '150 ore' che entrambi tenemmo per l'acculturamento popolare, su problemi urbanistici, abitativi, ecc., promossi dal sindacato in alcune fabbriche del Veneto e della Lombardia. Né per le varie iniziative politiche, a Venezia e al Politecnico di Milano, sui problemi della casa. Partecipavamo agli stessi organismi, seguivamo gli stessi convegni, firmavamo gli stessi documenti, ma seguivamo percorsi paralleli e indipendenti.

Aggiungo che nel decennio e più del suo insegnamento allo luav Tutino, che era un autore prolifico, non ha mai collaborato ad *Archivio di studi urbani e regionali*, la rivista di scienze del territorio che avevamo fondato con Secchi, Indovina, Ada Becchi e altri nel 1968. Non voglio credere che fosse poco interessato alla ricerca interdisciplinare (il Collettivo collaborava assiduamente fin da inizio anni '60 con sociologi, tra cui Tullio

Aymone). Forse, piuttosto, negli anni '70 aveva accantonato i temi d'area vasta per concentrarsi sulla riforma legislativa, la lotta alla rendita, la questione abitativa, i temi che portò avanti come Presidente dell'Inu. Quando da Milano ritornai stabilmente a Venezia come rettore dello luav, ruolo che ho mantenuto per tutti gli anni '80, ho avviato iniziative urbanistiche importanti, aprendole a tutti i colleghi (più o meno giovani) interessati: il Master plan dell'area metropolitana di Addis Abeba per la cooperazione italiana; i vari progetti di recupero e sviluppo urbano a Cuba. Con il Corso di laurea in Urbanistica si era lavorato con il Collegio degli architetti di Catalogna (storico baluardo antifascista) e i colleghi di Madrid per dare nuovo slancio all'urbanistica spagnola. Nonostante avessero tutte una forte connotazione politica, Sandro non si era mai mostrato interessato a queste iniziative. Lui si era ormai da tempo staccato dal Pci e avvicinato alla sinistra extra-parlamentare. Questo avrebbe potuto avvicinarci, rispetto alle divergenze politiche dei miei anni giovanili. Ma io ero ormai immerso in questioni di politica accademica e impegnato nella professione in un circuito internazionale. Penso che i suoi interessi fossero più centrati sulla situazione

non facile esistente in Italia. Forse invece di lasciarlo tranquillo a fare quello che lo interessava di più, avrei dovuto rompergli le scatole e valorizzare maggiormente la sua notevolissima competenza. ■

## Riferimenti

Allione M., Ceccarelli P., Secchi B. (1962), *I piani intercomunali. 1 Pianificazione economica e pianificazione urbanistica*, ILSES, Milano.

Barca L. (2005), *Cronache dall'interno dei vertici del PCI*, Rubettino, Soveria Mannelli, p. 202-224.

Ceccarelli P. (1963), "Urbanistica opulenta", *Casabella-Continuità*, no. 278, p. 5-8.

Ceccarelli P. (1969), "Appunti per una critica del piano intercomunale di Bologna", *Urbanistica*, no. 54-55, p. 28-33.

Nicosia C. (2013), "Le radici della 'Turbina'. Ricostruzione genealogica del Piano Intercomunale Milanese del 1963", *Territorio*, no. 65, p. 128-138.

Tutino A. (1956), "Politica e architettura. Un punto di vista marxista", *Casabella*, no. 211, p. 84.

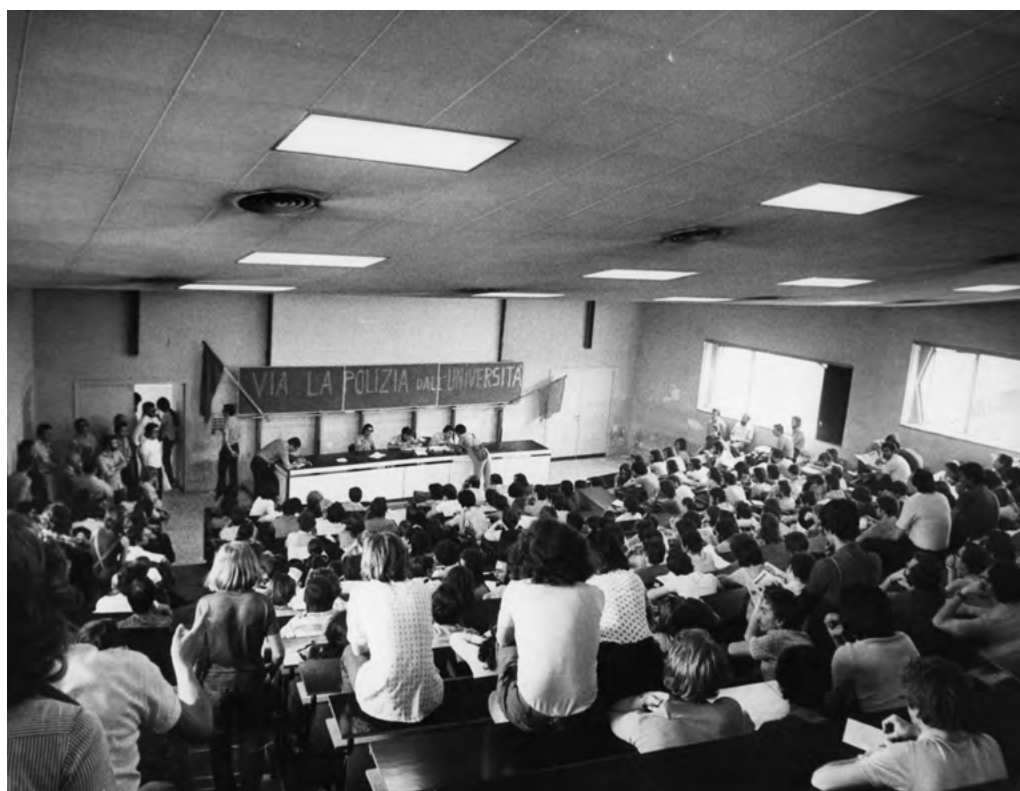


Fig. 1. Studenti in assemblea al Politecnico di Milano, giugno 1973 (fonte: Fondo "Quotidiano dei lavoratori", Archivio Pezzi, courtesy of Centro studi movimenti).

## La versione di Tutino. Il territorio come teatro delle relazioni sociali

Luisa Pedrazzini

*L'articolo discute tre momenti cruciali dell'esperienza di Tutino in Lombardia, in tema di pianificazione territoriale e di area vasta: il contributo alla programmazione economica nazionale degli anni '60; l'esperienza del Piano intercomunale milanese come laboratorio pionieristico di pratiche innovative; la riflessione sulla dissoluzione del piano 'razional-comprendivo', che fu premessa alla stagione della programmazione negoziata nella regione.*

### Una visione integrata tra territorio, regione, città ed economia

Due aspetti principali caratterizzano il contributo disciplinare di Alessandro Tutino: il suo agire in un contesto corale con un gruppo disciplinare coeso, a partire dal Collettivo di Architettura, e l'essere presenza disciplinare attiva nel sistema decisionale dell'amministrazione pubblica, sostenendo una visione dell'urbanistica quale dottrina 'sociale' e di servizio, senza timore a proporre sfide ed a sperimentare modelli innovativi nella pratica urbanistica.

Un altro aspetto riguarda il contesto storico e culturale del tutto straordinario in Italia nel secondo dopoguerra per lo sviluppo urbano e le politiche insediative, in cui ha esercitato una parte sostanziale della sua attività professionale, nonché maturato l'esperienza accademica e scientifica.

Nel trentennio del dopoguerra, dagli anni '50 alla fine degli anni '70, Tutino ha svolto principalmente la sua attività nel nord Italia e in Lombardia. Si trattava di territori interessati dalla massima pressione dello sviluppo insediativo e infrastrutturale, esito dell'esplosione demografica e della crescita industriale, ma anche ambiti coinvolti dalle più rilevanti esperienze di pianificazione, con una produzione di piani urbanistici in termini quantitativi relevantissima. Quel trentennio si è concluso con l'affacciarsi della crisi degli strumenti di pianificazione tradizionali, in un contesto urbano e territoriale che diventava sempre più complesso per via dei nuovi attori economici e finanziari entrati nella scena delle trasformazioni

urbane e perché gli strumenti ordinari per regolamentare lo sviluppo delle città e del territorio, previsti dalla legge nazionale e poi da quelle regionali, non risultavano più adeguati ad affrontare nuovi fenomeni urbani come, ad esempio, quelli delle aree industriali dismesse, delle grandi funzioni sovracomunali, della crisi della finanza locale e dell'avanzare delle criticità ambientali.

Nello stesso tempo, con l'istituzione delle regioni dalla metà degli anni '70, molte di queste si erano dotate di leggi per il governo di città e territorio, peraltro con una certa disomogeneità di approcci e contenuti, costruendo e sedimentando, nel tempo, un quadro regionale piuttosto disarmonico in Italia. Tutto ciò avveniva mentre a livello nazionale non si era più palesata alcuna iniziativa di indirizzo, orientamento o inquadramento dello sviluppo urbano e territoriale, dopo la stagione degli standard e dello zoning degli anni '60. A livello centrale, un tentativo di inquadrare lo sviluppo territoriale nelle scelte di sviluppo economico era stato fatto con le proposte di programmazione economica negli anni '60, fino al "Progetto '80" (Renzoni 2010) e poi nulla se non in anni molto più recenti, una volta entrate in campo politiche e programmi comunitari che hanno obbligato gli Stati a redigere programmi economico-finanziari e di sviluppo regionale coerenti con gli indirizzi dell'Unione europea, al fine di poter accedere alle risorse economiche e finanziarie messe a disposizione dei territori e delle città. Ma questa è un'altra storia.

La riflessione su Alessandro Tutino muove

con uno sguardo ai suoi principali campi di azione e all'interesse per la pianificazione territoriale e di area vasta; dalle esperienze nazionali con gli studi svolti a supporto della programmazione economica relativi alla scala regionale e interregionale, a quelle realizzate nella regione metropolitana milanese con la costituzione del Piano intercomunale milanese e dei comprensori, con attenzione al lascito del suo lavoro di tanti anni.

Senza voler proporre schematizzazioni rigide, nel suo percorso professionale e scientifico si possono riconoscere tre periodi. Il primo è riferibile al coinvolgimento di Tutino, quasi sempre insieme a Gianni Beltrame, nella stagione della programmazione economica nazionale negli anni '60, che vede nel territorio il teatro dove affrontare i "problemi di sviluppo e sistemazione urbanistica" (Bassetti 1986: 29). In seguito, il riferimento è alla stagione della pianificazione di scala metropolitana con l'esperienza del Piano intercomunale milanese (Pim), quale campo di sperimentazione di pratiche pianificatorie innovative, pionieristiche rispetto alle norme vigenti in quel periodo. Nel periodo più recente, la sua riflessione si è spostata verso una presa di coscienza critica sull'utilità dei piani, oltre il concetto di efficienza legato alla gestione ma all'opportunità di praticare senza ipocrisia, una trasparente negoziazione con i diversi attori coinvolti nei processi di trasformazione della città e del territorio, ovvero tra investitori, amministrazione pubblica e i diversi portatori di interesse della città.

Il raggruppamento in tre fasi o stagioni fluide, può essere utile per comprendere lo sviluppo del suo pensiero e l'approccio ai "compiti" cui l'urbanistica è chiamata a rispondere come disciplina (Tutino 1984: 47), anche nel facilitare i rapporti tra le diverse componenti che agiscono nel teatro delle trasformazioni territoriali e urbanistiche, trovando la sintesi migliore in termini di equità sociale, particolarmente importante dove più forti si sono manifestati i fenomeni della pressione insediativa, esito delle politiche di sviluppo economico e più di recente, degli interessi finanziari.

### Le diverse dimensioni spaziali della pianificazione e il rapporto con la programmazione economica

Non è semplice tracciare con linearità il contributo di Tutino in tema di pianificazione

d'area vasta/territoriale in quanto i diversi materiali sono piuttosto frammentati e dispersi, ma alcune fonti aiutano a inquadrare il suo ruolo nella programmazione economica nazionale nella fase delle politiche espansive dei primi anni '60. Alessandro Tutino e Gianni Beltrame sono coinvolti nei processi di programmazione a livello nazionale come esperti e rappresentanti Inu alla elaborazione di studi a supporto della programmazione economica nella fase del maggior sviluppo italiano, essi tracciano un disegno di territorio in cui le componenti sociali, economiche e della gestione dello sviluppo insediativo sono esplicitamente intrecciate. Gli studi operativi commissionati dal Ministero del Bilancio e dal Comitato dei ministri per il Mezzogiorno per il tramite di Comitati regionali per la programmazione economica, avevano il fine di acquisire una conoscenza più diretta delle situazioni territoriali e "riflettere le esigenze e le aspettative delle popolazioni locali" (Archibugi 1967: 3), questi Comitati hanno prodotto nel 1964 degli "Schemi regionali di sviluppo" con approfondimenti a scala interregionale e regionale, utili ad elaborare una bozza di assetto territoriale nazionale a supporto della programmazione economica: "Un primo schema di sviluppo economico regionale a lungo termine per l'Italia". In forma sintetica, gli studi furono messi a disposizione del dibattito disciplinare sul numero 49 del 1967 di *Urbanistica* con i dossier regionali. Gli studi monografici elaborati per il ministero tracciano un'Italia composta di tre grandi aree, in cui si manifestano le principali dinamiche e problematiche a scala territoriale regionale/interregionale. Le tre 'grandi circoscrizioni di paese' geografiche, definite semanticamente in modo significativo sono: "Triangolo" (il triangolo industriale), "Mezzogiorno" e "Resto d'Italia". Già dalle definizioni si prefigura un destino per questi territori legato ai diversi centri decisionali chiamati ad occuparsene e alle relative politiche. Semplificando: al nord, dove occorre affrontare tempestivamente i problemi dello sviluppo economico, dell'immigrazione e della forte pressione insediativa, sarà il livello di governo locale ad essere direttamente coinvolto, insieme allo stato centrale, nelle scelte politiche di intervento e proprio in questi contesti si svilupperanno le prime esperienze e l'applicazione di strumenti innovativi. Il Sud continuerà ad

essere soggetto alle politiche di sostegno dello Stato centrale, mentre il "Resto d'Italia", sarà destinato ad una specie di limbo nelle politiche di sviluppo per molti anni, fino alla elaborazione della strategia italiana per le aree interne, su input comunitario, nello scorso decennio. Relativamente al Nord, ovvero il "Triangolo industriale", l'area con la maggiore pressione insediativa e che rischiava il collasso territoriale per la concentrazione antropica e di funzioni economiche, emerge l'esigenza di riconoscere un ruolo esplicito agli enti locali per fronteggiare gli effetti del boom economico. Nell'ambito della "Monografia regionale Lombardia", elaborata da Beltrame e Tutino, si riscontra che il fenomeno dell'immigrazione e della concentrazione della popolazione nel triangolo industriale è già consolidato e riconosciuto. La maggior parte degli immigrati al nord è insediato in Lombardia (60%),

la più alta concentrazione dello sviluppo demografico avviene nell'area metropolitana milanese e in particolare in Milano. Per quanto riguarda lo sviluppo infrastrutturale, si evidenziano sovrapposizioni o contraddizioni tra le reti in progetto, la tendenza ad affrontare le questioni caso per caso a livello locale e non con un approccio integrato a scala territoriale, come dovrebbe essere (Beltrame e Tutino 1967: 59). In questo quadro il richiamo all'esperienza milanese del Pim, già attivo all'epoca e costituito come organismo comprensoriale su base volontaria, è riferito come una soluzione pragmatica per affrontare questioni complesse, come la distribuzione di funzioni sovracomunali, dei servizi e della rete infrastrutturale. La visione degli autori dello studio sugli effetti del trend di sviluppo del periodo è lungimirante perché non solo orientata alle aree dove i fenomeni sono più visibili e d'impatto

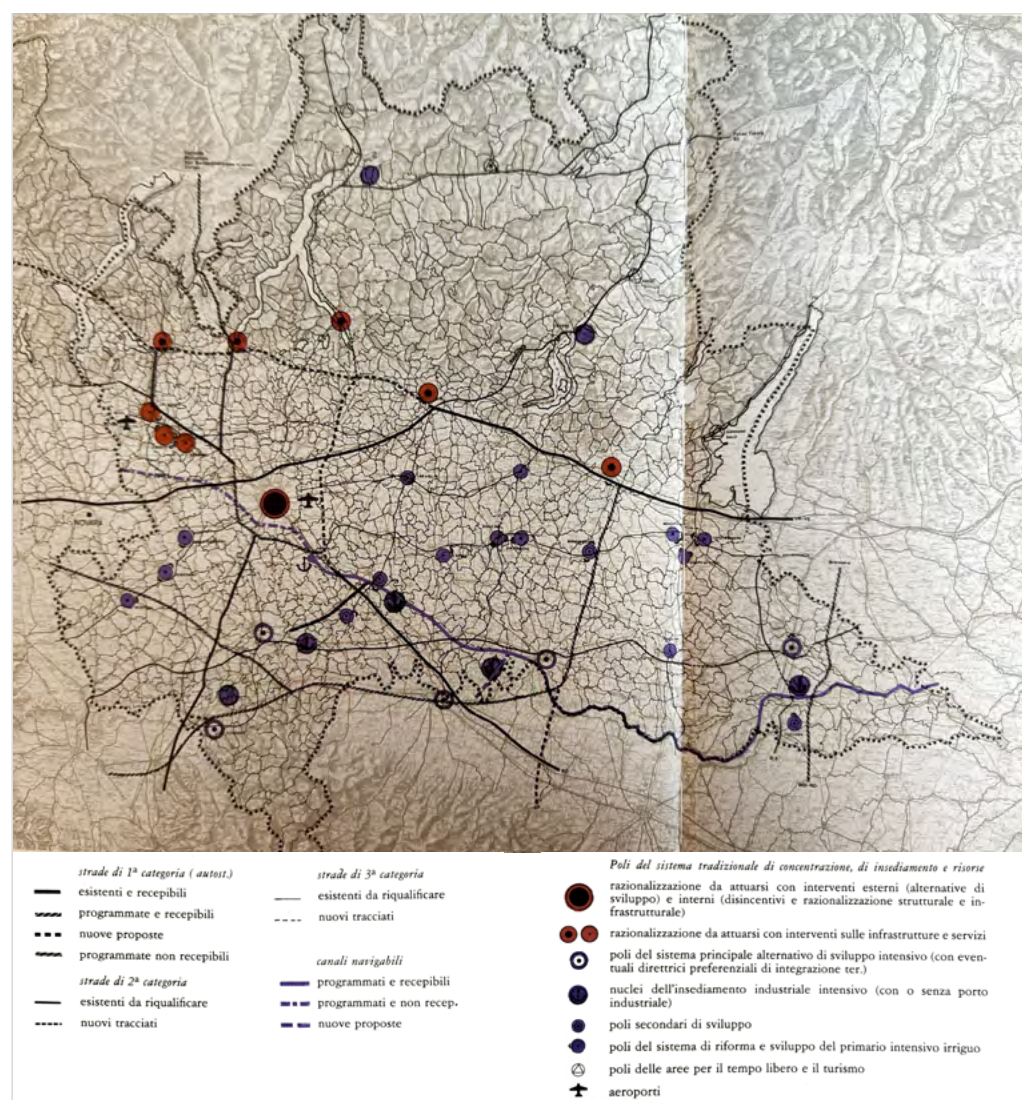


Fig. 1. Ipotesi di assetto territoriale della Lombardia (fonte: Beltrame e Tutino 1967).



(aree urbane, pianura) che sono il focus della disciplina urbanistica in quel momento, ma anche agli altri territori, quelli soggetti al depauperamento delle risorse che servono allo sviluppo delle città e del "Triangolo industriale". Gli autori della monografia rilevano che la tendenza alla concentrazione di popolazione e funzioni nell'area metropolitana e in particolare in Milano produrrà "un depauperamento delle aree agricole e montane che renderà più difficile e costoso il ricupero a livelli funzionali efficienti mentre nelle stesse aree di sviluppo industriale e terziario si renderà sempre più difficile il soddisfacimento dei bisogni sociali della collettività" (Beltrame e Tutino 1967: 62). In questo si evince un approccio integrato alla questione dello sviluppo delle aree urbane non comune al momento, sia perché pone in evidenza la questione delle relazioni tra le diverse funzioni (infrastrutture, insediamenti, servizi) e anche per il richiamo agli effetti negativi della concentrazione nelle aree urbane che concorre al depauperamento del resto del territorio in termini sociali, economici e di risorse ambientali.

Se nelle intenzioni dello Stato vi era quella di elaborare un "piano urbanistico nazionale", quindi un disegno del territorio prefigurato e funzionale alle scelte di politica economica, nella monografia si offre una visione integrata e relazionale, orientata ad una pianificazione integrata e pragmatica volta a proporre soluzioni per i fenomeni da governare, che si ispira alle esperienze in corso in Lombardia con il Pim ed ai primi piani urbanistici elaborati dal Collettivo di Architettura, cui appartenevano gli autori.

### **L'esperienza del Piano intercomunale milanese: un laboratorio di urbanistica**

Una successiva fase, che temporalmente si sovrappone in parte alla prima, corrisponde all'avvio del piano intercomunale per l'area milanese, tra la fine degli anni '50 e gli anni '60. Il Piano intercomunale milanese, come ricorda Tutino nell'intervista per i 50 anni del Pim nel 2011 (<https://www.pim.mi.it/chi-siamo/storia/>), nasce per fronteggiare l'espansionismo della città di Milano dopo l'approvazione del primo piano urbanistico del dopoguerra nel 1953, tutto improntato all'espansione insediativa e ad esportare fuori dai confini amministrativi le 'funzioni deboli', come attività produttive o poco

redditizie dal punto di vista della rendita e della gestione.

Alessandro Tutino, come esponente del Collettivo di Architettura, senza tralasciare altri protagonisti come Giancarlo De Carlo, Silvano Tintori e Lucio Stellario D'Angiolini, partecipa dall'inizio alla creazione del Piano intercomunale milanese, costituito tra il 1955 e il 1958 tra i 35 comuni dalla *Lega dei comuni democratici* e il Comune di Milano, cui è affidato il coordinamento con decreto del Ministro dei Lavori Pubblici del 1959. La nascita ufficiale del Pim è del 1961, con la costituzione dell'assemblea dei sindaci, dunque qualche anno prima degli studi fatti da Tutino e Beltrame per la programmazione economica nazionale.

In tema di pianificazione d'area vasta l'esperienza del Pim è fondamentale per diversi aspetti. Nella sua connotazione pionieristica, ha anticipato modalità e contenuti rispetto all'ordinamento della legge urbanistica del '42, esprimendo un concetto di città metropolitana antesignana di decenni alla legge istitutiva del 2014 (L 56/2014, art.1), promuovendo la partecipazione attiva al processo pianificatorio 'dal basso', con la formulazione della proposta di piano intercomunale da parte dei 35 comuni del Consorzio volontario e non solo dal comune capoluogo, cui la legge assegnava la competenza esclusiva. L'identificazione di un'aggregazione territoriale amministrativa adeguata ad affrontare i fenomeni dello sviluppo di quegli anni e il successo di un'urbanistica cooperativa consortile su base volontaria, fanno parte di uno stile di urbanistica 'pragmatica' e di una prassi di successo dell'area milanese, tanto da essere in seguito replicato anche in altre situazioni metropolitane come Torino e Bologna. Il valore di questa formula è ancora più alto considerando che il Pim ha agito in un quadro di forte pressione e dinamismo insediativo del "Triangolo industriale" italiano.

Ricorda Tutino nella citata intervista, che l'esperienza del Pim è stata l'occasione per "riempire lo statuto disciplinare dell'Urbanistica" ovvero l'insieme di regole e parametri che ancora mancavano per fornire una connotazione scientifico-tecnica alla disciplina urbanistica per la pratica operativa. I piani urbanistici del periodo prefiguravano le funzioni ma non il dimensionamento né una valutazione del carico urbanistico relativo (a Milano, in modo *inconsapevole*, potevano

atterrare fino un milione di vani e 2,5 milioni di abitanti). Questo caratterizzava molti dei piani di grandi città, prefigurando il "fallimento urbanistico" già nelle profetiche denunce di Antonio Cederna (1966).

Questa criticità era ancora più evidente considerando i piani comunali del territorio metropolitano nell'insieme. L'intensa produzione di strumenti urbanistici aveva come esito il disegno di città senza specifiche quantità insediative, i servizi necessari alla popolazione, il coordinamento delle infrastrutture per la mobilità, le funzioni di livello superiore, in un caos spaziale dove ogni piano era una monade senza la visione relazionale necessaria a scala metropolitana. Tutti i piani avevano come carattere principale il grande scoordinamento delle funzioni e il sovradimensionamento delle quantità.

Nella fase iniziale dell'esperienza Pim era importante il controllo e la gestione delle trasformazioni territoriali, che non poteva avvenire tramite un piano con contenuti prefigurati in un progetto cristallizzato. Ne conseguì la proposta di "spostare l'ottica della pianificazione dal *progetto* al *processo* [...] alla necessità di inaugurare un «metodo di intervento continuo e coerente sul territorio»" (Tutino 1978: 51), identificato nel "piano processo", ritenuto più efficace dei piani urbanistici elaborati solo tramite un disegno prefigurato con aree funzionali, come previsto dalla Legge del 1942. In situazioni fortemente dinamiche, un "assetto territoriale prefigurato", oltre a creare problemi all'interno del comune stesso (equilibrio tra funzioni e quantità) rendeva ancora più critica la situazione a scala territoriale (conflitti tra funzioni non attrattive localizzate ai confini, problemi di ridondanza o lacune nella rete infrastrutturale, nelle urbanizzazioni primarie e secondarie, ecc.), mentre era necessaria una visione di sistema delle funzioni e dei carichi urbanistici che atterravano sui comuni per valutare soluzioni territoriali equilibrate.

Per la prima volta, grazie alle analisi del Centro studi Pim si delineava un disegno comprensivo della situazione urbanistica a scala metropolitana (di comprensorio) evidenziando i contrasti ma anche le opportunità per bilanciare le scelte di sviluppo. Gli standard urbanistici, il dimensionamento delle funzioni insediative in relazione ai servizi necessari, al verde, alle infrastrutture, il coordinamento delle funzioni sovracomunali,

diventavano concrete proposte, esito di un approccio territoriale alla pianificazione urbanistica comunale. Tutto ciò, come è noto, ha portato il tema degli standard al livello nazionale (Tutino 1978: 51-52), fino all'approvazione delle norme statali.

Il modello della 'turbina' nello Schema di Piano intercomunale del 1963 (De Carlo, Tintori e Tutino 1963), con i suoi seguiti, in quanto concettualmente recepito nelle proposte successive di Piano intercomunale (Centro studi Pim 1967), costituisce la prima proposta di assetto del territorio a scala metropolitana in Italia, ancora una volta antesignano alla definizione di piano di 'scala vasta' e riferito alle città metropolitane della citata Legge del 2014. Questa proposta, dotata di un'iconografia altamente evocativa e comunicativa, è la rappresentazione a scala territoriale (di comprensorio) della visione sistemica intesa dagli autori della proposta Alessandro Tutino, Giancarlo De Carlo e Silvano Tintori, che prevedeva un'espansione insediativa alternata a grandi spazi liberi, quali parchi metropolitani di salvaguardia (tra le 'pale' della 'turbina').

A partire dallo 'schema a turbina' si prefigura il sistema dei grandi parchi metropolitani, che hanno contribuito a comporre il Piano regionale delle aree protette: Parco Nord, Parco delle Groane, Parco di Monza, Parco della Valle del Lambro e Parco Agricolo Sud, costituendo un presidio ambientale strategico per la città metropolitana e la Regione. L'individuazione di tre livelli territoriali e relazionali o di governo, tra capoluogo con i comuni contermini, le aggregazioni intermedie e i poli esterni era funzionale ad una modularità gestionale necessaria a governare le pressioni insediative e la collocazione delle diverse funzioni sul territorio.

Relativamente alle infrastrutture per la mobilità si sviluppa il concetto di un servizio ferroviario regionale unitario, integrato e passante e la proposta di un nuovo sistema autostradale tangenziale, della Pedemontana e della Gronda intermedia. Importanti sono stati gli studi del Pim sul verde, l'agricoltura, la scuola, i trasporti e le risorse idriche come pure la restituzione comprensoriale del mosaico dei piani urbanistici, che finalmente consentiva una visione armonizzata a scala territoriale delle previsioni urbanistiche comunali.

Si declina così l'idea di "città-regione" (Inu 1963) che Tutino, con un lavoro corale

tramite il Pim, esprime come un concetto "culturale, tecnico-culturale e politico", come un'espressione che va oltre quella prettamente tecnica che deriva da analisi di geografi o urbanistici ma si relaziona con la componente politica. Si tratta di un "concetto 'urbanistico-territoriale' di organizzazione territoriale o di città-regione [...] (per) fornire a ogni episodio insediativo del territorio quel grado di civiltà e di effetto urbano che consentisse a tutti i cittadini di godere dei vantaggi della città" (Inu 1963: 224), in modo da superare condizioni di sperequazione territoriale che caratterizzavano l'intero territorio nazionale.

### Un'evoluzione fluida e articolata

L'evidenziarsi della crisi degli strumenti urbanistici tradizionali dalla fine degli anni '80 si manifesta in modo più evidente nelle regioni del nord e maggiormente nella regione metropolitana milanese, che è soggetta alle trasformazioni più drammatiche, benché sia una regione ad alta densità di pianificazione.

In questa fase, Tutino, partito con l'idea che fosse più efficace il piano-processo rispetto al piano-progetto nella fase delle politiche espansive, evolve il suo pensiero rafforzando l'attenzione agli aspetti negoziali e di concertazione, con strumenti più "flessibili, adattabili al variare rapido delle necessità-possibilità di conclusione di accordi con il settore privato e al variare della domanda sociale" (Tutino 1986: 543) in un momento storico in cui il piano non è più strumento per governare lo "sviluppo urbano-territoriale con effetti di grande trasformazione fisica, bensì un processo di cambiamento assai profondo, che riguarda le modalità d'uso del suolo e degli immobili e perciò soprattutto le strutture esistenti" (Tutino 1986: 11). La riflessione è su "la nuova qualità dei rapporti tra amministrazione e operatore, il metodo della contrattazione e i suoi limiti, la necessità di stabilire nuove regole in tali rapporti" (Tutino 1986: 11). Poiché, come insegna in particolare l'esperienza milanese almeno dagli anni '90 in poi, in una regione

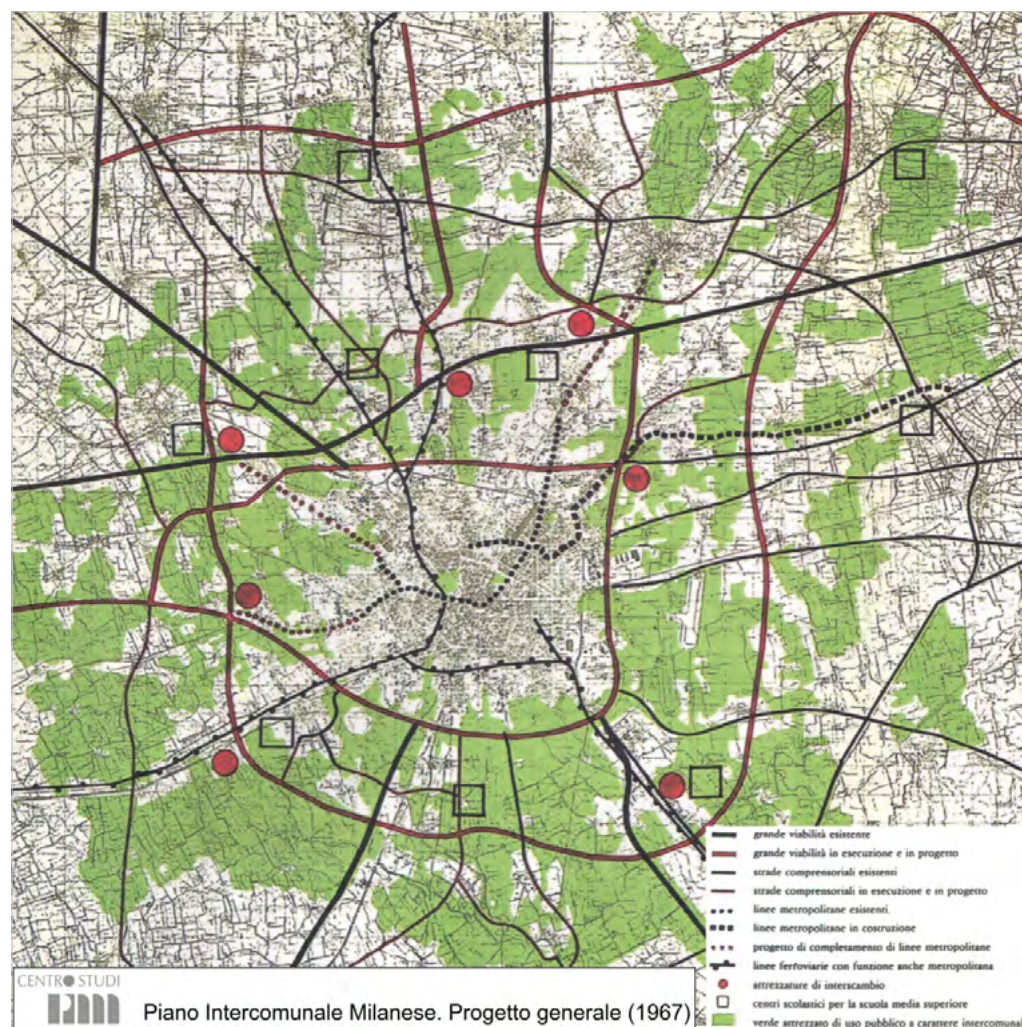


Fig. 2. Il sistema del verde nel Progetto generale di Piano territoriale comprensoriale 1967 (fonte: Centro studi Pim).

metropolitana iper-pianificata, paradossalmente le trasformazioni più rilevanti per l'impatto territoriale avvengono al di fuori delle previsioni dei piani, in apparente contrasto tra il carattere "razional-comprendente" del piano (piano-progetto) e le questioni sui cui la pubblica amministrazione non ha effettiva capacità di controllo o non è più utile. (Tutino 1986: 51, 54). Quelle che erano considerate solide componenti del piano (oneri, standard, ecc.), come evidenze che garantivano l'esito sociale più equo possibile nell'organizzazione del territorio in un'economia di mercato, cadono con la destrutturazione del piano predittivo; non sono più sufficienti in contesti di urbanistica fluida e influenzata dalla finanza, dove le trasformazioni urbane importanti avvengono al di fuori delle regole del piano e i servizi sono 'tailorizzati' in base agli interessi delle parti. Un'importante ulteriore considerazione è relativa al contrasto tra la scarsa efficacia del piano nel raggiungere gli obiettivi dichiarati a fronte della sua maggiore adeguatezza nell'affrontare le tematiche della tutela e dei vincoli (Tutino 1986: 542). In questo, di nuovo, l'esperienza del Pim è stata fondamentale poiché ha creato i presupposti per la formazione del più grande sistema di parchi e aree protette della regione metropolitana dal dopoguerra, partendo da un approccio cooperativo, non vincolistico.

Il dibattito dagli anni '90 ha virato decisamente sui temi del superamento e l'inutilità delle 'gabbie normative'. L'inefficacia del piano, la debolezza del pensiero urbanistico, a favore della negoziazione come modalità pragmatica, ha portato in Lombardia ad approvare le prime leggi sulla "programmazione negoziata", i cui strumenti (Accordi di programma, Accordi quadro, ecc.) sono stati massicciamente utilizzati per promuovere progetti *on demand* di scala urbanistica

o territoriale, sulla base delle esigenze dei promotori, esercitando nuove forme di relazione tra amministrazioni locali e attori economico-finanziari.

### Un lascito importante

Alessandro Tutino è stato sostenitore di sperimentazioni innovative con modalità e prassi di successo in contesti normativi e in momenti temporali che gli stavano 'stretti', come è stato dimostrato dall'esperienza del Piano intercomunale milanese. Nella fase più avanzata del suo pensiero, il focus sulla negoziazione e la concertazione tra i diversi attori coinvolti nei processi di trasformazione territoriale, come modalità per rendere espliciti e trasparenti i processi decisionali, è stata un'evoluzione naturale del concetto di piano-processo degli anni precedenti.

Le sue riflessioni più mature sui limiti della pianificazione a rispondere ai "tre obiettivi legittimanti" *efficacia, equità, bellezza* come la debole attenzione alla forma e al progetto (Tutino 1986: 542), possono essere in parte smentite con riferimento al fatto che, ad oggi il lascito suo e del gruppo di urbanisti con cui ha operato, è positivo proprio per il *progetto* di territorio delineato nell'ambito del Piano intercomunale milanese. Il capitale paesaggistico-ambientale costituito dal sistema dei parchi di cintura metropolitana della regione milanese, lungimirante componente dello 'schema a turbina' degli anni '60, nato per fronteggiare l'espansione insediativa di Milano, è oggi consolidato come fondamentale presidio verde a contenimento della pressione antropica della città metropolitana verso l'ambiente circostante. A scala ancora più vasta, se in Lombardia esiste un sistema di parchi e aree protette *efficace, equo e bello* che ha contenuto il collasso ambientale cui andava incontro la pianura ultra-urbanizzata e sviluppato una

coscienza collettiva sensibile alle tematiche ambientali è anche merito della visione di città-regione come occasione di equità sociale attraverso una qualità diffusa sul territorio. ■

### Riferimenti

Inu (1963), Tavola rotonda "La città-regione", IX *Convegno nazionale di urbanistica, Ordinamento regionale e pianificazione urbanistica*, Cagliari, 25-27 ottobre 1963.

Archibugi F. (1967), "L'assetto territoriale nella programmazione economica", *Urbanistica*, no. 49, p. 4-8.

Bassetti P. (1966), "Il Programma di sviluppo economico e la sua articolazione territoriale", *Aggiornamenti Sociali*, no. 2/17 febbraio.

Beltrame G., Tutino A. (a cura di) (1965) "Lombardia/Ministero del Bilancio, Comitato dei Ministri per il mezzogiorno", Ed. *Centro Studi e piani economici*.

Beltrame G., Tutino A. (1967), "Monografia Lombardia", *Urbanistica*, no. 49, p. 90-91.

Cederna A. (1966), "Fallimento urbanistico", *Il Mondo*, 1 febbraio.

Centro studi Pim (1967), *Piano intercomunale milanese, Progetto Generale di Piano*.

De Carlo G., Tintori S., Tutino A. (1963), *Piano Intercomunale Milanese, Relazione illustrativa dello schema di Piano Intercomunale*, Centro Studi Piano Intercomunale Milanese, Milano.

Renzoni C. (2010), "Il piano implicito: il territorio nazionale nella programmazione economica italiana, 1946-'73", *Storia Urbana*, vol. XXXIII, n. 126-127, Franco Angeli, Milano, p. 139-168.

Tutino A. (1978), "Il piano intercomunale milanese", *Urbanistica*, no. 68-69, p. 51-53.

Tutino A. (1984), "Le ragioni della memoria", *Urbanistica*, no. 76-77, p. 45-50.

Tutino A. (1985), "L'urbanistica di fronte alla sconfitta della rigidità", in Id. (a cura di), *Metodi della pianificazione metodi della decisione*, Edizioni lavoro, Roma.

Tutino A. (a cura di) (1986), *L'efficacia del piano*, Edizioni Lavoro, Roma.

## Un urbanista impegnato negli anni '50. La formazione professionale e politica

Elettra Carnelli

*La vicenda del Collettivo di Architettura di Milano, il gruppo professionale 'mutualistico' in cui operò Tutino, mostra un gruppo di urbanisti militanti, impegnati a diffondere una cultura democratica della pianificazione a servizio del territorio. Caso esemplare la lunga consulenza al Comune di Rozzano, dove l'urbanista mise a punto una solida base negoziale con i privati, fondata su servizi, riequilibrio e priorità dell'interesse pubblico.*

### Tutino nel Collettivo di Architettura: un esordio cruciale

Nel percorso professionale e politico di Alessandro Tutino, un capitolo fondamentale si intreccia con i suoi primi anni di attività, ovvero la sua adesione al Collettivo di Architettura. Questa esperienza influenzò notevolmente la traiettoria dell'urbanista milanese, sviluppatasi organicamente all'interno del gruppo, fondato da Tutino stesso insieme a Gae Aulenti, Fredi Drugman, Vincenzo Montaldo, Giorgio Morpurgo, Giuliano Rizzi, Novella Sansoni, Mario Silvani e Marialuisa Sormani. Nella Milano del dopoguerra, i membri del Collettivo si distinsero per la loro esplicita posizione politica e per l'attiva militanza nel Pci, seguendo una condivisa necessità di rinnovamento e di ridefinizione delle priorità in architettura e urbanistica. Basandosi su principi di mutualità, uguaglianza e cooperazione, il gruppo operò dall'inizio degli anni '50 alla fine degli anni '80 a Milano e in particolare nella sua periferia, realizzando numerosi edifici pubblici, case popolari e piani regolatori. Il primo decennio di attività del Collettivo è caratterizzato dall'intenso lavoro sul campo dei suoi membri, svolto in collaborazione con istituzioni, sezioni di partito e interlocutori locali. I membri del Collettivo vollero infatti contribuire al processo di ricostruzione di Milano e delle sue periferie da professionisti impegnati, dedicandosi alla progettazione e alla pianificazione con un'esplicita motivazione sociale e politica attraverso modalità di lavoro collaborative e militanza nel partito comunista. In questa cruciale fase iniziale il gruppo funse da piattaforma e incubatore

di idee e pratiche, permettendo ai singoli membri di delineare un proprio orizzonte di interessi e specializzazione. Nel caso di Tutino, ciò gli consentì di dedicarsi all'urbanistica, acquisendo nel corso degli anni '50 competenze specifiche tali da poter contribuire attivamente al dibattito sulla pianificazione e gestione del territorio in ambito professionale, istituzionale e accademico. Tutino rifletterà su queste prime esperienze in fasi successive, sia in occasione di interventi che di pubblicazioni, riconoscendo l'eccezionalità dell'impegno sul campo reso possibile dalla struttura del Collettivo e ragionando sulle conseguenti implicazioni, sia per il suo personale percorso che per la pratica urbanistica milanese del dopoguerra. Pertanto, in virtù dello stretto legame tra lavoro collettivo e individuale nella prima fase di attività del Collettivo, l'analisi degli esordi di Tutino include necessariamente la struttura che l'ha plasmato: lo studio del *modus operandi* del Collettivo negli anni '50 permette infatti di individuare caratteristiche centrali per il percorso dell'urbanista milanese, e allo stesso tempo di collocare l'orizzonte operativo in un preciso contesto politico e professionale.

### I primi passi del Collettivo: motivazioni, influenze e organizzazione

La specificità del Collettivo è propria dell'epoca della sua fondazione nel 1949, caratterizzata dalla forte politicizzazione dei suoi membri, motivati a contribuire alla ricostruzione di Milano come progettisti impegnati sulla spinta del fermento politico e degli intensi dibattiti dell'immediato dopoguerra.

La stessa decisione di fondare un collettivo piuttosto che un più convenzionale studio di architettura denota una precisa presa di coscienza da parte dei membri del gruppo, i quali si interrogarono sulle possibili modalità di applicazione pratica dell'impegno politico sia nella progettazione che nelle proprie strutture operative. L'urgenza di tali questioni emerge dall'analisi dei dibattiti dell'epoca, a cui i membri del Collettivo, compreso Tutino, parteciparono in prima persona: è il caso del primo convegno nazionale sull'insegnamento dell'urbanistica organizzato a Siena dall'Inu nel 1951, a cui Tutino intervenne sottolineando le carenze della didattica dell'epoca, che "ignora le radici profonde dei mali del nostro tempo e i rapporti economici, politici e sociali che hanno determinato questa situazione" (Urbanistica 1952: 73). L'insoddisfazione verso le modalità di insegnamento al Politecnico portò gli stessi membri del Collettivo a cercare un confronto intellettuale e professionale al di fuori dell'università e a misurarsi con la realtà economica, sociale e politica della Milano del dopoguerra (Tutino 1956).<sup>1</sup> Centrale in questo processo fu l'incontro con professionisti impegnati quali Franco Marescotti, che introdusse il gruppo al mondo delle cooperative d'abitazione milanesi, e Franco Albini, per il quale Tutino lavorò da stagista, tra le altre cose, per il censimento urbanistico di Milano del 1946, fase preliminare all'elaborazione del nuovo piano regolatore (Pertot e Ramella 2016).<sup>2</sup> Fondamentale per il gruppo fu anche il pensiero di Antonio Gramsci, il cui concetto di intellettuale organico rivestì un ruolo decisivo per la definizione della prassi impegnata dei membri del Collettivo, come confermato dall'intervento sopraccitato: Tutino infatti individua una possibile soluzione all'inefficacia dell'insegnamento dell'urbanistica proprio "nell'attiva partecipazione dell'uomo urbanista al dibattito dei problemi di ordine economico, politico e amministrativo", coerentemente con una visione dell'intellettuale calato nella società e nel lavoro produttivo (Tutino 1952: 73).

L'analisi gramsciana del territorio come proiezione spaziale della lotta di classe, insieme alla consapevolezza della necessità di riformare la disciplina, motivarono i membri del Collettivo a impegnarsi in prima linea nel processo di ricostruzione di Milano, e parallelamente a riflettere sulla sua propria organizzazione e struttura. Ciò condusse all'elaborazione di principi condivisi da tutti

i membri, che consentissero l'applicazione pratica dell'impegno politico da architetti comunisti: questi principi includevano la militanza nel partito comunista, l'uguaglianza di tutti i membri, la progettazione collettiva e l'obbligo a lavorare per comuni di sinistra e cooperative edilizie, escludendo quindi le commesse private (Salveti 2010). Come ricordato da Tutino in un intervento del 2013,<sup>3</sup> l'organizzazione nel Collettivo seguiva una logica 'mutualistica' in quanto oneri e profitti erano messi in comune, e ognuno riceveva una quota mensile in base alle ore di lavoro effettuate. In questo modo, ogni membro poteva lavorare in qualunque direzione che fosse coerente con gli obiettivi del Collettivo e approvata dallo stesso, indipendentemente dal contributo economico che questa attività potesse procurare. Fu così possibile per i membri del Collettivo specializzarsi in determinati ambiti, come l'urbanistica e l'edilizia scolastica, e parallelamente dedicarsi all'attività politica, introducendo modalità di lavoro collaborative e un'organizzazione egalitaria. Tale *modus operandi* era in linea con la concezione che i membri del Collettivo avevano del loro ruolo di architetti impegnati: come specificato da Tutino, essere architetti comunisti consisteva proprio nel dare un contributo dall'attività professionale al rinnovamento della società in senso socialista, un contributo a costruire una società più equilibrata e giusta.

### Urbanistica e impegno politico

La struttura mutualistica ed egalitaria del Collettivo consentì a Tutino di dedicarsi all'urbanistica, che nel primo decennio di attività nel gruppo consistette nell'applicazione pratica della disciplina da 'urbanista condotto' nei Comuni della periferia milanese. Questa espressione richiama l'impegno sul campo del medico condotto e pertanto si riferisce ad una concezione dell'urbanistica come pratica socialmente rilevante, in grado di avere un impatto positivo sulla società. Negli anni '50 era piuttosto comune per i progettisti di sinistra usare l'espressione "urbanista condotto" riferendosi al proprio ruolo nelle amministrazioni locali, soprattutto tra coloro che gravitavano attorno alla *Legge dei comuni democratici*.<sup>4</sup> L'obiettivo dell'operato degli 'urbanisti condotti' nei Comuni di sinistra della cintura milanese era quello di rafforzare le capacità decisionali delle amministrazioni e di articularle democraticamente anche tramite la pianificazione, non solo in risposta alla situazione di emergenza del dopoguerra, ma anche per elaborare visioni strategiche future, in linea col programma del partito comunista. All'epoca, infatti, il Pci si presentava come "la forza culturalmente più impregnata di ideologia collettivistica e pianificatrice" (Petrillo 1992: 355), e aveva concentrato una gran parte dei suoi sforzi nel rendere il più efficaci possibili i comuni da loro amministrati, in quanto,

secondo Tutino, "le sinistre, essendo state estromesse dal governo nel 1948 [...] erano portate a vedere l'intervento negli enti locali come una occasione di dare dimostrazione e sperimentare forme alternative di amministrazione e di gestione della cosa pubblica" (Gabellini, Morandi e Vidulli 1980: 116). Non si trattava di un compito facile, poiché le amministrazioni di questi Comuni non solo non disponevano di piani regolatori e strumenti urbanistici, ma soprattutto non erano consapevoli dell'importanza della pianificazione come strumento per governare la città democraticamente. Questi problemi di gestione del territorio portarono gli 'urbanisti condotti' a intervenire in prima persona nei comuni privi di piani urbanistici e regolamenti edilizi aggiornati, sia assistendoli in mansioni quotidiane, come la verifica delle pratiche edilizie e delle infrastrutture esistenti, che mediando tra amministrazioni locali, proprietari terrieri e operatori economici nei processi edilizi. A proposito di questo approccio pragmatico e concreto all'urbanistica, Tutino commentò: "chi dagli anni '50 in poi si è dedicato a sperimentare la politica di piano lo ha fatto sentendosi militante più ancora che missionario, e per lo più militante di sinistra, impegnato in una battaglia senza quartiere che vedeva da una parte il progresso ordinato e pianificato delle condizioni sociali e dell'organizzazione 'collettiva' della società, dall'altra il gretto interesse speculativo del 'privato' e la conservazione dei privilegi" (Tutino 1984: 45).

### Lavoro sul campo e pianificazione: il caso di Rozzano negli anni '50

Nonostante i primi progetti del Collettivo siano ascrivibili all'intero gruppo, in quanto risultato dell'impegno di tutti i membri, è possibile ricondurre a Tutino alcune iniziative e studi urbanistici realizzati in quegli anni; ciò riguarda in particolare Rozzano, dove Tutino operò sul campo in dialogo con attori e istituzioni locali, coerentemente con il *modus operandi* sviluppato all'interno del Collettivo e della *Legge dei comuni democratici*. Difatti Tutino fu consulente del Comune di Rozzano dal 1954 al 1978, e in questa veste si occupò dei relativi strumenti urbanistici (Pizzigoni e Minoia 1985). Il suo intervento fu centrale per la definizione di strategie di sviluppo urbanistico e territoriale volte a regolamentare i processi costruttivi, data la mancanza di misure di disciplina



Fig. 1. Comune di Milano, Censimento urbanistico 1946, scheda firmata Albini, rilevatore sul campo Tutino.

edilizia e urbanistica. Questo si rese necessario in particolare a partire dalla metà degli anni '50, quando, con l'entrata in vigore del nuovo Prg di Milano, si registrò un aumento dei processi costruttivi a Rozzano, a causa della difficoltà di reperimento di aree edificabili e dall'incremento dei loro prezzi all'interno dei confini del capoluogo lombardo. Insieme alla formazione e al progressivo affinamento di strumenti urbanistici quali regolamento edilizio e piano regolatore generale, affidati a Tutino nel 1957, l'urbanista svolse un ruolo centrale nel porre le basi delle scelte territoriali del comune; in particolare, Tutino realizzò schemi-guida che funsero da base per le negoziazioni e che furono modificati seguendo il graduale perfezionamento delle convenzioni instaurate con gli attori intenzionati ad intervenire sul territorio. Nella pubblicazione "L'intervento urbanistico nella periferia metropolitana: analisi e proposte per il comune di Rozzano" (1989), Tutino ricorda di aver definito le linee strategiche del piano insieme al sindaco Ambrogio Vidè e alla giunta comunale, finalizzate allo sviluppo policentrico per la riorganizzazione dell'esistente, alla risistemazione dei collegamenti con Milano, alla verifica di possibili collegamenti intercomunali trasversali, e infine alla salvaguardia delle infrastrutture esistenti e delle manufatti storiche. Il lavoro di Tutino consistette nel "mettersi concretamente al fianco dell'amministratore pubblico per la ricerca quotidiana del miglior modo di rafforzare la sua politica anche con lo strumento del piano", raggiungendo così risultati particolarmente efficaci: "le aree di previsione insediativa vengono convenzionate, l'edilizia pubblica copre il 50% delle previsioni, tutte le opere di urbanizzazione sono a carico dei privati, le aree per servizi pubblici ammontano a 36 mq per abitante e gli standard non sono rappresentati da problematici vincoli per i posteri ma da aree di proprietà comunale e da opere realizzate contestualmente all'urbanizzazione" (Tutino 1984: 47). Pragmatismo, processualità e continuità operativa della giunta di sinistra sono le cifre distintive dei processi e delle contrattazioni messi in atto nella Rozzano degli anni '50, dove le capacità pianificatrici e decisionali dell'amministrazione furono rafforzate tramite il piano, sostenuto dal "felice incontro tra tecnica e politica (tra urbanisti e amministratori)" (Tutino 1984: 47).

**L'impatto di un approccio pragmatico**  
Riflettendo su quei primi anni, Tutino (1984) offre una significativa retrospettiva sulle implicazioni e le motivazioni di chi, come lui, svolse un ruolo attivo e partecipe nei comuni milanesi di sinistra. Tutino descrive le esperienze effettuate a Rozzano e in altre municipalità dell'*hinterland* come sperimentazioni pratiche motivate dalla convinzione politica, rivendicando un approccio pragmatico in contrasto con la prospettiva 'romana', più incentrata sulla ricerca di un nuovo linguaggio che di un confronto con le realtà locali e le loro esigenze (Tutino 1984: 45). L'approccio 'milanese' mirava infatti a dimostrare concretamente il significato e l'efficacia dell'urbanistica come strumento di buon governo, in sintonia con gli obbiettivi del Collettivo e dell'attività professionale impegnata dei suoi membri: nelle parole di Tutino, "l'urbanistica non consisteva dunque nei piani ma nelle politiche, e alle politiche ci siamo dedicati anima e corpo" (Tutino 1984: 46). Questa posizione ha contraddistinto il Collettivo fin dai suoi albori: il contatto con organismi e istituzioni quali cooperative edificatrici, enti locali e la *Lega dei comuni democratici*, insieme alla presa di coscienza della realtà sociopolitica e dell'attualità delle formulazioni gramsciane, motivarono i membri del Collettivo all'azione sul campo da progettisti militanti (Tutino 1956). Questo approccio pragmatico, impegnato e collaborativo ha plasmato l'attività del Collettivo negli anni '50, fornendo la struttura per diverse forme di lavoro e cooperazione. Tale impostazione consentì ai membri del gruppo di specializzarsi e di contribuire attivamente ai dibattiti e alle sfide della Milano postbellica nella veste di architetti e urbanisti politicamente attivi. Per Alessandro Tutino, questa esperienza ha rappresentato il primo passo nel campo dell'urbanistica: impegnandosi come 'urbanista condotto' a servizio delle amministrazioni pubbliche, ha contribuito al dibattito sulla gestione del territorio, dimostrando in modo tangibile come pianificazione e progettazione potessero essere catalizzatori per il rinnovamento democratico della società. ■

#### Note

1 Sul tema della didattica, Tutino tornerà a riflettere negli anni '80, da docente, come emerge dal suo intervento al convegno sull'insegnamento dell'urbanistica a Preganzol. Si veda

"L'insegnamento universitario dell'urbanistica" in *Urbanistica*, 1981, no. 71, p. 80-81.

2 Parallela all'esperienza del Collettivo vi è quella della Cooperativa Architetti e Ingegneri, fondata a Reggio Emilia nel 1947 da Ennio Barbieri, Silvano Gasparini, Aldo Ligabue, Antonio Pastorini, Osvaldo Piacentini, Athos Porta, Antonio Rossi, Eugenio Salvarani e Franco Valli. Il Collettivo e la Cooperativa condividono analoghi obiettivi di lavoro comunitario e impegnato, seppur di diverso colore politico, e il riferimento alla figura di Marescotti.

3 Alla Conferenza "L'architettura come impegno sociale: il Collettivo di Architettura 1949-1973", 30 maggio 2013, Milano, con Vincenzo Montaldo, Giuliano Rizzi, Achille Sacconi, Mario Silvani, Alessandro Tutino, Alfredo Viganò.

4 Come confermato da Lucio Stellario D'Angiolini, l'espressione "urbanista condotto", coniata da Luigi Piccinato negli anni '50, si utilizzava per "designare il ruolo che l'urbanista assumeva nell'azione a quel tempo programmata in Provincia di Milano dalla *Lega dei comuni democratici*. Un ruolo attivo soprattutto nella gestione, vissuto in stretto contatto con gli amministratori e molto spesso da impegnati nel lavoro di massa" (Acuto 2004: 195).

#### Riferimenti

Acuto F. (2004), *Lucio Stellario D'Angiolini. Un'altra prassi urbanistica*, Libreria Clup, Milano.

Durbiano G. (2000). *I Nuovi Maestri. Architetti tra politica e cultura nel Dopoguerra*, Marsilio Editore, Venezia.

Erba V., Tutino A. (a cura di) (1989), *L'intervento urbanistico nella periferia metropolitana: analisi e proposte per il Comune di Rozzano*, Franco Angeli, Milano.

Gabellini P., Morandi C., Vidulli P. (a cura di) (1980), *Urbanistica a Milano 1945-1980*, Edizioni delle autonomie, Roma.

Pertot G., Ramella R. (a cura di) (2016), *Milano 1946. Alle origini della Ricostruzione*, Silvana Editoriale, Cinisello Balsamo.

Petrillo G. (1992), *La capitale del miracolo. Sviluppo, lavoro, potere a Milano (1953-1962)*, Franco Angeli, Milano.

Pizzigoni M., Minoia C. (a cura di) (1985), *Rozzano 1936-1984. Diventare città*, La Cascina Grande, Rozzano.

Salveti M. (2010), *Il Collettivo di Architettura 1949-1973*, Tesi di laurea Politecnico di Milano, Facoltà di Architettura Civile, Corso di Laurea magistrale in Architettura, Aa 2009/2010, relatore M. Biraghi.

Tutino A. (1952), "L'insegnamento dell'urbanistica al primo convegno di Siena", *Urbanistica*, no. 9, p. 64-81.

Tutino A. (1956), "Politica e architettura. Un punto di vista marxista", *Casabella-Continuità*, no. 211, p. 84-85.

Tutino A. (1984). "Le ragioni della memoria", *Urbanistica*, no. 76-77, p. 45-50.

## ‘La città per tutti’ in Lombardia. Urbanistica militante, dal Pim alla Sezione regionale Inu

Pierluigi Nobile, Michela Morgante

*L'articolo rilegge l'esperienza fondativa di Tutino per il Piano intercomunale milanese (Pim) con la correlata definizione degli standard, richiamato nel dettaglio della sua sequenza di attori, contenuti e fasi. Parallelamente tale esperienza viene posta a riscontro con il suo ruolo invece meno noto, nel decennio seguente, alla guida della Sezione Lombardia dell'Inu e con una attività editoriale quale occasione per un attento riesame critico delle questioni urbanistiche locali.*

### Introduzione

Il racconto sul ruolo protagonista assunto da Alessandro Tutino in materia urbanistica nell'area lombarda e milanese può essere diviso in due periodi: il primo vissuto negli anni '60, principalmente dedicato all'impegno nell'ambito professionale, con attività di sperimentazione e innovazione della pianificazione; il secondo concentrato nella prima parte degli anni '70, contraddistinto più per l'impegno in ambito culturale e associativo. Nei due periodi l'azione di Tutino si è comunque sempre intrecciata con temi sociali e politici.

### La professione come servizio

Alessandro Tutino interpreta la professione di urbanista come una missione di servizio per il bene comune. Un modo di concepire la professione condivisa, fin dal momento della formazione universitaria, assieme ad altri studenti con i quali aveva dato vita al Collettivo di Architettura. Lo studio sarà attivo a Milano dal 1949 al 1973 e, in diversa formazione e ragione sociale, fino alla seconda metà degli anni '80. Il termine "urbanista condotto" (ripreso nei primi anni '70 da Lucio Stellario d'Angiolini) (Achilli, Cutrera e Redaelli 1970: 12) descrive come i componenti dello studio operassero attivamente nell'area milanese, svolgendo l'attività progettuale principalmente in tre ambiti – territorio, casa e scuola – con significativa attività di supporto alla pianificazione per molti enti locali, in particolare quelli appartenenti alla *Legga dei comuni democratici*, per la formazione degli strumenti urbanistici.

### La pianificazione intercomunale e gli standard

Agli inizi degli anni '60 nell'area milanese si era avviata una sperimentazione di rilievo per l'evoluzione delle politiche urbanistiche e territoriali con protagonisti il Comune di Milano e i comuni circostanti. Il 28 febbraio 1958 il Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici Togni dispone la formazione del Piano intercomunale milanese per Milano e 35 comuni contermini, assegnando al Capoluogo l'elaborazione della pianificazione di area vasta. Si avvia quindi un nuovo processo politico/istituzionale, con protagonisti gli enti locali, finalizzato a dare forma al piano.

È proprio in questa fase che ai responsabili politici dei comuni si affiancano figure tecniche e tra queste Alessandro Tutino, che si dedica a promuovere una soluzione procedurale democratica, che – ancora prima della formazione del piano – dia vita ad un processo unitario. Comuni contermini a Milano, facenti parte la Lega delle autonomie, furono sollecitati a costituire un'Assemblea volontaria e paritaria di tutti i comuni del Pim, per limitare il prevalere del Capoluogo nel processo di formazione del piano intercomunale.

Questa azione porta nel 1961 alla costituzione dell'Assemblea dei sindaci del Pim che si avvale di un Comitato tecnico urbanistico, del quale Tutino diventa membro dal 1962 al 1969. In questo ruolo è protagonista della stesura del primo documento dei sindaci (approvato nel 1963 dalla 7<sup>a</sup> Assemblea dei Sindaci), riguardante le "Linee programmatiche e obiettivi del Piano intercomunale

milanese", che contiene gli obiettivi strategici del Pim e porta alla presentazione del primo 'modello di piano', meglio conosciuto come 'schema a turbina'. Di questi atti Tutino ha modo di sottolineare la positività nel rispondere all'obiettivo della 'città per tutti', che tecnicamente aveva sostenuto (e che si traduce nel documento approvato): "consentire a tutti i gruppi sociali in qualsiasi punto del territorio di godere dei vantaggi della grande città senza subirne gli svantaggi" (Tutino 1963: 7).

Successivamente all'approvazione di questi primi passaggi del Pim, si avvertono le prime incrinature cultural-ideologiche nel portare avanti gli obiettivi (Tutino 1964). È in questa seconda fase, di mutamento del clima istituzionale, con una distinzione di posizioni tecnico-politiche tra le forze di sinistra e di centro, che si giunge alla diversificazione delle proposte di piano. Ne consegue che, nella primavera del 1965, assieme a Giancarlo De Carlo e a Silvano Tintori, è tra i redattori della proposta di piano "Secondo schema per il Piano intercomunale milanese", contrapposta alle altre due soluzioni "Una proposta di sviluppo lineare", a firma di M. Bacigalupo, G. Corna Pellegrini e G. Mazzocchi; "Metodo e strategie delle scelte", che porta la firma dell'economista M. Talamona, centrata essenzialmente sugli aspetti metodologici, piuttosto che su indicazioni di carattere territoriale.

Alessandro Tutino adotta una decisa *vis polemica*, la sua voce si sente, oltre che all'interno della struttura del Comitato tecnico, anche sulla stampa più vicina al suo orientamento politico. Testimonianza si trova nell'articolo su *Rinascita* (Tutino 1965) dove rivendica il valore della proposta di Secondo schema di Piano. Lo strumento, da un lato, propone a scala interregionale il rafforzamento dei poli extra metropolitani esistenti per il riequilibrio territoriale, dall'altro, a scala comprensoriale il contenimento delle previsioni insediative e il recupero di tutte le infrastrutture esistenti compatibili con l'esigenza di rompere il radiocentrismo, e una copertura del fabbisogno arretrato di servizi. Mentre egli giudica negativa la soluzione di 'sviluppo lineare', che considera non essere altro che l'accettazione della tendenza insediativa tradizionale già consolidata: in quanto conferma la concentrazione delle risorse disponibili, esalta le funzioni e la qualificazione delle fasce di tradizionale insediamento, rinuncia

al recupero delle aree meno sviluppate conservando una situazione di squilibrio.

Un altro momento importante del ruolo tecnico-culturale svolto da Tutino nel periodo è quello che ha condotto alla definizione degli standard urbanistici. Nella intervista rilasciata al Pim nel 2010 ("La nascita del Piano intercomunale milanese") l'urbanista ricorda il percorso che ha portato alla stesura della proposta degli standard e il confronto per l'introduzione della loro previsione a livello legislativo. Una campagna condotta all'interno del Pim, con l'appoggio convinto del suo presidente, nonché Assessore all'Urbanistica di Milano, Filippo Hazon, e soprattutto con la collaborazione della struttura tecnica, in particolare di Gianni Beltrame. Con quest'ultimo, direttore dell'organismo dal 1968 al 1988, Tutino ha una forte convergenza di vedute, una comune appartenenza politica, e condivide altre importanti esperienze: dallo Schema d'assetto per la Lombardia prodotto nel quadro del primo Piano economico nazionale (1965), alle proposte per la riforma del regime dei suoli per il Pci (1971), al progetto di un volume per Franco Angeli a tema "il piano territoriale", una ventina di anni dopo (Tutino 1996).

Ma sul finire degli anni '60 l'esperienza di Alessandro Tutino all'interno del Pim si era esaurita con l'uscita dal Comitato tecnico. Tra i motivi che portano alla conclusione del rapporto vi è per certo il mutamento della struttura organizzativa del Pim. In sostanza, dopo la presentazione dei tre modelli nell'aprile del 1965 da parte dei responsabili politici, c'era l'esigenza di dare una prospettiva di composizione alle differenti proposte. In quest'ottica si era scelta la strada di affidare maggiori compiti di istituto al Pim e conseguentemente di privilegiare il rafforzamento e la stabilità della struttura tecnica interna, riducendo di fatto il ruolo del Comitato.

### L'attività nell'Inu lombarda

Nella prima metà degli anni '70 Alessandro Tutino assume un ruolo primario nell'Inu, nel 1972 viene infatti eletto presidente della Sezione lombarda – carica che ricopre sino alla seconda metà degli anni '70, per poi passare alla presidenza nazionale dell'Istituto. Nel corso del mandato presidenziale aveva accanto quali componenti del direttivo lo stesso Beltrame, oltre a T. Berrini, F. Buzzi Ceriani, A. Cagnardi, G. Polo e membri del Collegio degli ingegneri di Pavia. Con



Fig. 1. La rete infrastrutturale nel Prg di Abbiategrasso (1964) di Buzzi e Tutino (fonte: Comune di Abbiategrasso, Piano di governo del territorio 2009, all. 6, cap. 4, p. 2).

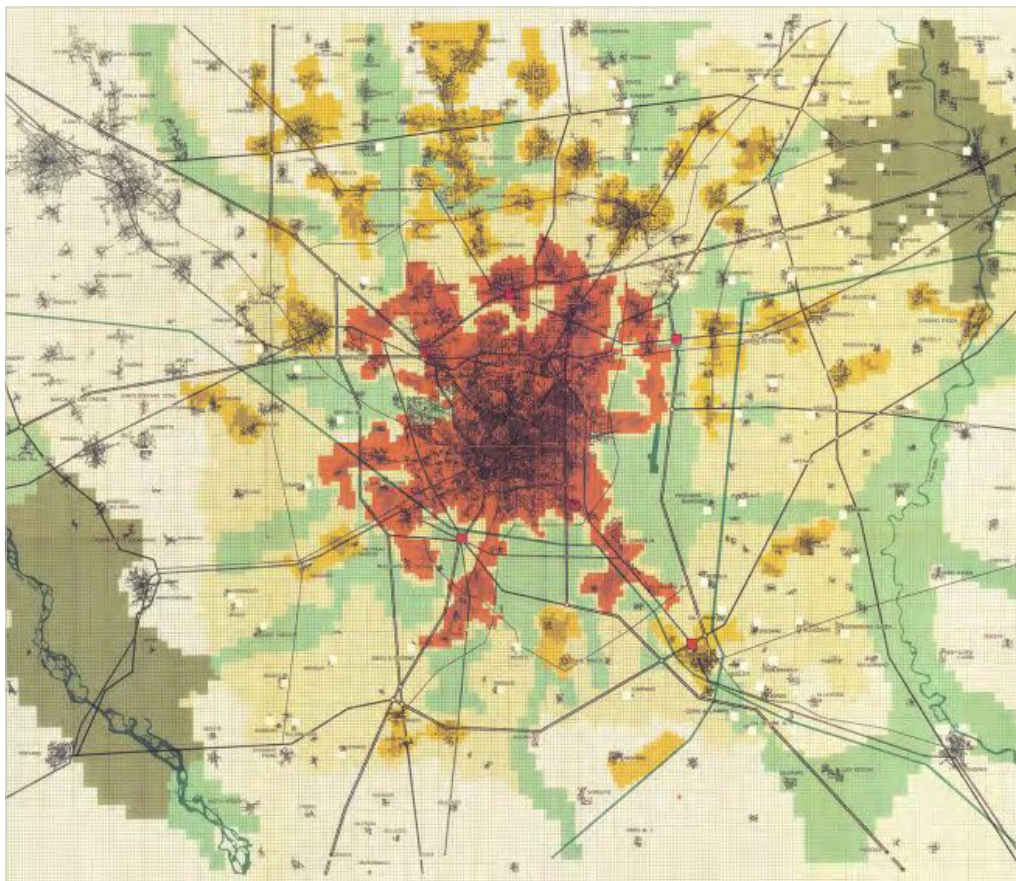


Fig. 2. Schema a turbina del Pim 1963 di G. De Carlo, S. Tintori e A. Tutino (fonte: Archivio cartografico Centro studi Pim).



alcuni di questi colleghi Tutino aveva già collaborato, e coltivava frequentazioni amicali. Con Buzzi, in particolare, elabora, negli anni '60, il piano di Abbiategrasso (Tutino 1996; Comune di Abbiategrasso 2009).

Bisogna dare merito a Tutino dell'impegno profuso nella promozione dell'Istituto, dandogli ampia visibilità e fornendo occasioni di approfondimento sui temi di governo del territorio, soprattutto della città e del suo intorno, consentendo l'apertura al confronto e alla discussione di carattere disciplinare. Esempio lampante è reso dal fatto che durante la sua presidenza la Sezione lombarda aveva dato vita ad una rivista periodica formato *tabloid* dal titolo "UrbanisticaMilano". Della rivista sono usciti solo quattro numeri (il primo pubblicato nel 1973, il secondo e il terzo nel 1974, l'ultimo nel 1975), che hanno all'incirca coperto il periodo del suo mandato alla sezione regionale. Alessandro Tutino era uno dei quattro componenti la redazione, Marco Romano ne era il direttore, un gruppo nutrito e di rilievo era formato dai collaboratori (figure del mondo professionale legato all'urbanistica), così come noti erano i componenti la struttura organizzativa. Il progetto grafico di Giovanni Anceschi si avvaleva delle fulminanti vignette satiriche di Giorgio Origlia e dei *reportages* fotografici di Gabriele Basilico. In sostanza, da una semplice osservazione di alcuni dei numeri della rivista oggi ancora disponibili, si può comprendere da un lato l'indubbia importanza della pubblicazione (immaginando gli sforzi di natura organizzativa ed economica

necessari alla sua produzione); dall'altro il prestigio del prodotto sotto il profilo culturale, sociale e politico, nonché la rilevanza nell'ambito del dibattito dell'epoca sui temi del territorio locale.

La scorsa degli articoli apparsi sulla rivista aiuta a comprendere il ruolo ed il pensiero di Tutino in merito alle principali questioni all'ordine del giorno, in quegli anni, in materia di urbanistica milanese. Anche se non è possibile individuare in modo puntuale l'autore dei singoli articoli poiché, per lo spirito collettivistico – culturale e politico – dell'epoca, non era prevista la firma.

In linea generale, si nota un'accentuata attenzione *milanocentrica*, che sembra rappresentare una sorta di simmetrico 'controcanto' (in termini fortemente critici e politicamente orientati) all'azione a servizio dei comuni della cintura svolta in sede Pim. I temi trattati spaziavano dalla politica dei trasporti milanesi, con proposizioni Inu relative all'opportunità di privilegiare la conoscenza della domanda, al fine di valutare quali interventi e opere infrastrutturali fossero realmente necessarie per garantire un corretto utilizzo delle risorse economiche disponibili; all'evidenziazione di criticità di alcuni grandi interventi immobiliari previsti in Milano e in comuni contermini (come ad esempio il World Trade Center, progetto di Oscar Niemeyer a Milano); il piano di lottizzazione Eni, approvato nel 1975 a San Donato Milanese; il quartiere Milano 3, a Basiglio, dell'Edilnord (promotore Berlusconi); l'autoporto di 1.200 ettari, previsto su aree agricole a sud di

Milano. Va detto che negli stessi anni Tutino denuncia anche altrove i prevedibili effetti dei primi ipermercati, localizzati nei comuni attorno al Capoluogo (Tutino 1974: 59).

Resta comunque centrale l'attenzione riservata alla politica urbanistica di Milano: dall'aggiornamento del regolamento edilizio, avviato nel 1972 in assenza di variante approvata – fatto rispetto al quale Tutino (1973) esprime perplessità anche su *Casabella*, prevedendo la consueta scarsa disciplina delle trasformazioni nelle aree centrali); al Piano 167 di Milano, approvato nell'aprile del 1975, che comprende, oltre ad aree di espansione, l'inclusione di zone di ristrutturazione per il recupero a edilizia popolare di porzioni del patrimonio edilizio degradato; alle ambiguità del decentramento amministrativo (Consigli di zona), alle occupazioni di case, e alle vendite frazionate. Ma l'interesse è soprattutto alla vicenda relativa alla elaborazione del nuovo Piano regolatore di Milano, avviata in una prima fase dall'Amministrazione di centro-sinistra con Salvatore Cannarella, Assessore all'Urbanistica della Democrazia cristiana, una proposta poi ritirata nella primavera del 1975 e ripresa dalla nuova giunta di sinistra uscita dalle elezioni, che porterà infine nel 1980 – faticosamente – all'approvazione del nuovo Prg.

L'analisi spietatamente critica di Alessandro Tutino riguarda anzitutto la cornice istituzionale della prima elaborazione, il Piano Cannarella (Tutino 1975). Pur non negando al piano anche aspetti positivi – come la considerazione delle istanze locali rappresentate dai Consigli di zona – il dissenso riguarda, in particolare, il non contenimento delle previsioni insediative e la scarsa armonizzazione con gli indirizzi comprensoriali; e più in generale l'urbanista rileva come il Prg, strumento pur necessario quale "quadro di riferimento e come vincolo di destinazione per consentire interventi, non per renderli probabili" (Tutino 1976: 77), debba essere accompagnato dall'azione dell'ente pubblico, in merito "all'apertura del dibattito politico su questioni più rilevanti, che riguardano le scelte relative alla definizione delle risorse ed alla loro collocazione, alla priorità, alla logica e alla coerenza del loro impiego" (*ibidem*).

Quanto fin qui riportato, dell'azione nel Pim e a capo della Sezione lombarda Inu, non esaurisce affatto la più vasta attività professionale di Alessandro Tutino, che ha compreso una serie di piani nella regione, ma più in particolare nell'allora provincia



Fig. 3. Vignetta satirica di Giorgio Origlia (fonte: UrbanisticaMilano, 1974, no. 3, p. 25).

milanese e soprattutto per i comuni collocati nell'arco meridionale del Capoluogo, quali, ad esempio (Tutino 1996): Rozzano (Prg 1972-1977); Assago (Programma di fabbricazione 1969-1971-1975 e Piano di zona 1975); Buccinasco (Programma di fabbricazione 1969) e più a Est Melzo (Prg 1970, 1980, Piano di zona 1979) oltre alla sua più ampia azione culturale svolta nello stesso arco di tempo.

Successivamente ai due decenni considerati, la presenza operativa di Tutino sulla scena lombarda, in ambito urbanistico e di promozione del dibattito, si affievolisce: a seguito dell'assunzione di un ruolo di interesse nazionale nell'ambito dell'Inu, degli impegni accademici e di un diverso campo d'azione professionale. Ma le esperienze maturate in questo specifico contesto rimarranno sempre il suo imprescindibile sfondo metodologico di riferimento. ■

#### Riferimenti

Achilli M., Cutrera A., Redaelli G. (1970), *Urbanistica: vertenza aperta. I soggetti, i tempi, i modi della riforma*, Quaderni socialisti, vol. 1, La nuova Italia, Firenze.

Comune di Abbiategrasso (2009), *Piano di governo del territorio, Allegato 6*, cap. 4, p. 2-3 [<https://www.comune.abbiategrasso.mi.it/download/p1err8151isi12lu1klp1jfd1q3f7.pdf>].

Centro studi Pim (2010), *La nascita del piano intercomunale milanese* [<https://www.pim.mi.it/chi-siamo/storia/>].

Tutino A. (1963), "La città per tutti", *Rinascita*, no. 14, 6 aprile, p. 7.

Tutino A. (1964), "Il piano intercomunale: una battaglia politica", *L'Unità*, 25 gennaio, p. 6.

Tutino A. (1965), "Milano domani", *Rinascita*, no. 37, 18 settembre, p. 7-8.

Tutino A. (1973), "Milano si dà un nuovo regolamento edilizio", *Casabella*, no. 373, gennaio, p. 2-3.

Tutino A. (1974), "Piano capitalistico e gestione istituzionale della città", in *Laboratorio di produzione del territorio, Lo scontro di classe sul territorio. Iniziativa capitalistica e lotte sociali a Milano*, Atti del seminario sulla casa indetto dal Comitato d'occupazione di via C. Marx e via Cilea e dai docenti del Laboratorio di produzione del territorio-Facoltà di Architettura, Politecnico di Milano, 27-28 giugno 1974, ciclostilato, p. 55-59 [[https://www.inventati.org/apm/archivio/ND/P6/14/lo\\_scontro\\_di\\_classe\\_sul\\_territorio\\_iniziativa%20capitalistica.pdf](https://www.inventati.org/apm/archivio/ND/P6/14/lo_scontro_di_classe_sul_territorio_iniziativa%20capitalistica.pdf)].

Tutino A. (1975), "La qualità del piano regolatore", *Corriere della sera*, 14 giugno, p. 13.

Tutino A. (1976), intervento al seminario nazionale Inu, *La riconversione urbanistica*, Milano 20-22 febbraio 1976, ora in M. Fabbri, A. Cagnardi (a cura di) (1978), *Dedalo*, Bari, p. 77-78.

Tutino A. (1996), *Curriculum dell'attività scientifica, didattica e professionale*, dattiloscritto.

## Tra Melzo e San Donato. Costruire il primato del pubblico, testando il limite della disciplina

Elio Bosio

*Con passione, coerenza e nettezza di posizioni, dalla prospettiva di chi con lui ha collaborato, il contributo ruota intorno a due episodi chiave: l'intervento su un centro storico lombardo, negli anni '70, ispirato da ideali di qualità e senso di appartenenza degli abitanti; il ridisegno delle gerarchie urbane nella company town dell'Eni, ottenuto tramite un confronto serrato con i poteri forti.*

### Introduzione

Attraverso queste brevi note si intende testimoniare e ricordare la maniera in cui Tutino concepiva e praticava il ruolo dell'urbanista che egli, con un comportamento che mantenne coerente per tutta la vita, affermava dover essere una figura di intellettuale-tecnico a servizio della società, disponibile ad assumere nette posizioni politiche anche a costo di sacrificare ambizioni personali e convenienze professionali. Maniera che meriterebbe ancora oggi di essere meditata da chi è chiamato a esercitare una disciplina sempre più piegata ad assecondare gli interessi privati a discapito di quelli della collettività.

Della sua lunga vita di urbanista militante, il momento che forse più di tutti ne illustra la figura umana e professionale è quello che coincide con il periodo di presidenza dell'Istituto nazionale di urbanistica, ruolo ricoperto tra il 1977 e il 1983, che precedette di poco l'impegnativo incarico del Comune di San Donato Milanese, la città dell'Eni, per la revisione del Piano regolatore generale. Sono, quelli della sua presidenza, anni in cui il governo centrale comincia a cedere pezzi di potere alle Regioni e in cui il profondo rinnovamento dell'amministrazione di tante città, conseguenza delle elezioni amministrative del 1975, fa sì che molti dei temi e degli obiettivi propugnati per anni dall'Inu possono concretamente farsi motore di un profondo processo di riforma dello sviluppo del Paese.

Non è un caso che, a un anno dalla elezione di Tutino a presidente, uno storico numero della rivista *Urbanistica* venga interamente dedicato ai piani urbanistici di tre grandi città governate da giunte di sinistra: Genova, Milano e Venezia e che la preziosa documentazione

sia accompagnata da una riflessione sulle risposte da fornire a quelle urgenze sociali non più comprimibili che vengono bene descritte da Marco Romano ed Emanuele Tortoreto in due saggi sul caso milanese del quartiere Gallaratese (Romano 1978; Tortoreto 1978). Il passaggio di direzione della rivista da Giovanni Astengo, impegnato come Assessore all'Urbanistica della Regione Piemonte, a Marco Romano segna una svolta radicale della linea editoriale che, a seguito di un profondo ripensamento sui fondamenti della pratica urbanistica, affronta senza indulgenza l'esame dei nuovi piani urbanistici delle grandi città che da pochi anni sono governate da giunte di sinistra. Le proposte di Tutino per combattere gli squilibri strutturali rappresentati dal problema della casa e dalla carenza di servizi sociali sul territorio non sono mai frutto di un atteggiamento velleitario, bensì scaturiscono da un costante sforzo di mediazione, intesa come sintesi di pensieri e concezioni tra loro diversi ma comunque tesi al soddisfacimento del bene comune. L'amministrazione comunale che gli affidava un incarico era ben consapevole che egli non si sarebbe prestato a nessuna operazione di speculazione di piccolo o grande cabotaggio ma che, in cambio, avrebbe offerto una sicura competenza scientifica e una rispettosa attenzione ai problemi posti agli eletti dai cittadini.

Dal rifiuto di non omologare la *mediazione* con il *compromesso* e non da quello che venne descritto con deformante semplificazione come scontro tra posizioni *moderate* ed *estremistiche*, derivò la sua mancata conferma nel 1983 nel Consiglio direttivo dell'Istituto e, probabilmente, negli stessi anni, la mancata assegnazione di una cattedra universitaria

a Venezia, sua sede d'insegnamento e ricerca, che avrebbe indiscutibilmente meritato. Soltanto alla fine degli anni '80 gli fu offerto il posto di professore straordinario nell'Università della Calabria. Quello che ai più sarebbe parso un esilio, un allontanamento dai luoghi delle sue esperienze di progettista, venne, invece, da lui vissuto come l'occasione per applicare il suo modo di fare urbanistica in una società così diversa da quella a lui consueta. Ma la cosa che più lo impegnò fu l'insegnamento a giovani che, come confidò a chi scrive, erano pieni di volontà e passione ma che non trovavano nessun incoraggiamento in un corpo docente più attento alla cura degli interessi professionali che alla formazione di una nuova classe dirigente. Anni dopo, alla soglia del nuovo secolo, il legame maturato con un territorio che aveva imparato a conoscere intimamente lo indusse ad accettare gli incarichi di progettazione del Piano regolatore generale di due comuni della provincia di Cosenza, Paola e San Basile. Sandro Tutino è appartenuto a quel novero di architetti come Giovanni Astengo e il coetaneo Giuseppe Campos Venuti che accettarono di rinunciare a misurarsi con il progetto di architettura (quando Tutino lo fa, insieme agli altri compagni con i quali ha fondato il Collettivo di Architettura – evitando frequentemente per scelta di distinguere le responsabilità progettuali dei singoli – è per costruire case popolari, scuole e asili, quasi un imprescindibile impegno a concludere quanto avviato con il piano urbanistico) per meglio lavorare su un impianto di formulazioni scientifiche e di strumenti tecnici necessari ad affrontare con armi adeguate la battaglia contro gli storici mali delle città: rendita fondiaria, speculazione, corruzione. Questa scelta, tuttavia, non impedisce a Tutino di cogliere la natura complessa di un progetto urbanistico che non accetta confini di scala. Per tale ragione gli riesce naturale passare dal progetto dello 'schema turbina' per l'area metropolitana milanese redatto con Giancarlo De Carlo e Silvano Tintori al piano particolareggiato del 1980 per il centro storico del Comune di Melzo, che lo vede collaborare con Cesare Macchi Cassia, con il quale per anni condivide la vita universitaria allo Iuav e l'impegno nel direttivo dell'Inu e nell'Ansa, e con il collega nella professione Marco Porta. Melzo, Comune di origine medievale della Provincia di Milano è, come scrive Antonino Terranova, "un bel singolare paese in un quadro di sviluppo ad urbanizzazione

diffusa nell'occhio centrale di un'area metropolitana; è tutt'altro da quello che la nostra Cultura aulica ha considerato fino a poco tempo fa nel novero dei *centri storici*, delle *città d'arte*, delle *cento città d'Italia*", che diventa occasione (pretesto?) per dimostrare come l'urbanistica non si misura in metri cubi ma nelle proposte formulate per migliorare la qualità della vita nelle città, agendo sulle strutture economiche e operando con accuratezza e passione su quegli aspetti formali (gli allineamenti edilizi, i colori degli edifici, i particolari costruttivi, gli abachi dei serramenti) che possono accrescere il senso di appartenenza degli abitanti verso un luogo. Quello per il centro di Melzo è un catalogo di elementi costruttivi messi a disposizione degli operatori, non rigidi ma interpretabili e soggetti al filtro della cultura dei progettisti. Un progetto-programma che non necessita di grandi investimenti, ma soltanto di attenzione e condivisione da parte di coloro cui si rivolge. Tutino urbanista *puro* e politicamente schierato che vive il lavoro condotto in collaborazione con altri colleghi non come mortificazione dell'ego ma come condizione di privilegio, in questa occasione, prosegue Terranova, "(Tutino) anziché cimentarsi da solo in un mestiere diversamente specifico, (com'è abitudine in un Paese in cui un piano regolatore può essere firmato da un ingegnere meccanico o simili, ed in cui la differenza di qualifica oggettiva tra geometra e architetto si misura in metri cubi) o anziché disconoscere la diversa specificità disciplinare, ha ricercato una collaborazione *architettonica*" (Terranova 1982: 13). Non per il piacere dell'esercizio calligrafico, ma per testare il limite della disciplina e la sua conseguente efficacia sui processi di trasformazione urbana. Processi che, per essere condivisi, non possono prescindere da una reale partecipazione alle scelte. La partecipazione: un *refrain* ripreso in ogni programma politico, un esordio obbligatorio per i piani urbanistici, una promessa quasi mai mantenuta. Di quanto fosse difficile e faticoso promuovere momenti di effettiva partecipazione era ben consapevole l'*estremista* Tutino, consapevole che non potesse essere esclusivamente consegnata agli organismi elettivi e neppure a estemporanei riti assembleari ma che dovesse trovare espressione in modalità più articolate che necessitavano di un concreto e costante impegno da parte dei cittadini. Un impegno, quello della partecipazione, vissuta come

elemento consustanziale del mestiere di urbanista, di cui sentiva tutta la responsabilità, come testimoniato dal suo impegno nei Consigli di zona di Milano e nelle lotte urbane e dai suoi scritti degli anni '70.

Apporto disciplinare, partecipazione, confronto con gli amministratori comunali sono i temi sui quali egli si misura, assieme a due più giovani colleghi, Carlo Bacalini e l'autore di queste note, nell'incarico conferitogli dal Comune di San Donato Milanese nel 1985 per una cruciale revisione degli strumenti urbanistici comunali. È, questo, un compito particolarmente impegnativo poiché si tratta di affermare con decisioni conseguenti il principio del primato pubblico in un contesto dove Enrico Mattei, fondando negli anni '50 la *company town* Eni di *Metanopoli*, aveva reclamato il diritto di decidere le scelte urbanistiche (non solo queste) del comune. Nel 1974 *Urbanistica Milano* – periodico della Sezione lombarda dell'Istituto nazionale di urbanistica di cui Tutino è redattore – pubblica un lungo e documentato articolo dal significativo titolo "L'Eni in colonia. Tra l'Iran e San Donato", severamente critico nei confronti della politica dell'Eni e del comportamento dell'amministrazione comunale, accusata senza mezzi termini di essere "un feudo dell'azienda". San Donato, quindi, non è un luogo a lui sconosciuto e Tutino affronta l'incarico con la passione che gli deriva dall'essere questo il terreno che predilige, dove può trovare verifica la sua concezione della pratica urbanistica che, come viene ricordato nella pagina che gli dedica il sito dell'Istituto nazionale di urbanistica, "è basata sull'impegno diretto nelle amministrazioni comunali per sperimentare anche nuovi avanzamenti disciplinari e nuove modalità tecniche nel governo del territorio poggiante sulla legislazione regionale" (Inu 2020). Sono trascorsi dodici anni dall'articolo di *Urbanistica Milano*, i rapporti di forza tra il Comune e la corazzata Eni sono mutati e l'azienda è costretta ad accettare, aprendo a un confronto serrato e talvolta aspro, di riconsegnare le chiavi dell'urbanistica comunale ai rappresentanti dei cittadini. In questo rapporto, che si conclude con un ridisegno delle gerarchie urbane emancipato dalla tutela dell'Eni, è prezioso il contributo di Tutino, che riesce a esprimere la migliore sintesi tra cultura disciplinare e pratica sul territorio. E, forse, lo induce a un ripensamento disciplinare sull'emergere dei ceti medi e sul diverso articolarsi dei

bisogni insediativi. In questa collaborazione con il Comune di San Donato Milanese – che prosegue fino al 1994 e che lo vede incaricato anche di una “Ricerca sulla condizione abitativa e sul fabbisogno di nuovi alloggi (1988) e nel complesso progetto del Sistema Informativo Urbanistico-Edilizio (1989-1994)” – Tutino, con i colleghi e in primo luogo con gli amministratori comunali, ha modo di confrontarsi con una radicale svolta della politica ‘immobiliare’ dell’Ente di Stato. Si è conclusa la fase di edificazione del villaggio aziendale, dove case di abitazione, chiese, scuole, giardini e impianti sportivi sono l’humus dei quattro palazzi per uffici dell’Eni e dei laboratori di ricerca. Adesso, tutte le aree che non costituiscono riserva per gli edifici istituzionali diventano occasione per aprire le attività del gruppo al settore immobiliare con la costituzione dell’Immobiliare Metanopoli. Anche la scelta dei progettisti risponde all’esigenza di sottolineare questa nuova vocazione. Se negli esistenti palazzi per uffici la grande attenzione all’aspetto funzionale si percepisce immediatamente – negli edifici di Nizzoli e Oliveri (1956-58), Bacigalupo e Ratti (1961-62) e di Albini F., Albini M., Helg e Piva (1971-73), sia pure con l’adozione di linguaggi diversi emerge chiara la volontà del committente di rappresentare il modello di lavoro Eni – nel progetto del Quinto palazzo uffici tutto è immagine, nessuna concessione viene fatta alla memoria della storia aziendale come avviene nell’edificio di Nizzoli e Oliveri con l’evocazione delle architetture medievali dell’Emilia.

La scelta di affidare il progetto per il Quinto palazzo uffici allo studio dei torinesi Gabetti e Isola, che risultano vincitori di un concorso cui sono stati invitati alcuni dei più

importanti architetti italiani, segnala il definitivo abbandono del modo di misurare e organizzare lo spazio di cui, tra altri, sono modello gli edifici di Metanopoli realizzati su progetto di Mario Bacciocchi. Il confronto con i dirigenti e i tecnici dell’Immobiliare Metanopoli assume in alcuni momenti un aspetto paradossale poiché impegno grande del comune è quello di convincerli che le loro proposte per l’edificazione delle aree lungo il tratto sandonatese della Via Emilia non contrastano soltanto con il corretto sviluppo urbano della città, ma con i loro stessi interessi economici. Soltanto dopo lunghe riunioni, superata almeno in parte la diffidenza nei confronti dei tecnici incaricati dal comune, gli uomini Eni rinunceranno alla iniziale intenzione di murare il fronte ancora libero della via Emilia con una schiera di edifici per uffici (non istituzionali) accogliendo la decisione del comune di dare forma a un importante ambito residenziale. In questo serrato processo di *analisi-progetto-confronto* emerge una peculiarità della personalità di Tutino: la capacità di affrontare con tono pacato, reso più affabile da una sottile vena di humor (non sarcasmo), il confronto con gli interlocutori più ostici, non aggredendo le loro convinzioni bensì conquistandoli, quasi con metodo maieutico, alle sue tesi.

Se con gli amministratori comunali che a lui si rivolgevano poté costruire rapporti di stima e fiducia profondi, che andavano oltre la comunanza delle idee politiche, fu perché seppe sempre distinguere e rispettare la differenza dei ruoli, come spiegò raccontando della sua esperienza di progettista del Piano regolatore generale di Concordia Sagittaria: “Si trattava di capire, noi incaricati di preparare il terreno al Prg, il senso e il contenuto del rapporto di fiducia consolidatosi tra

cittadini e amministratori [...]. Il rischio di turbare questo rapporto con l’immissione di una componente inusitata come quella tecnico-scientifica, disciplinare, accademica, era dietro l’angolo. Senza rinunciare per nulla al nostro apporto specifico, dovevamo misurare il *come* di questo apporto, e dunque conoscere nel miglior modo possibile i nostri interlocutori e il modo di costituzione del *loro* rapporto con i problemi quotidiani della trasformazione, con la loro interpretazione dei fenomeni e il loro modo di governarli” (Tutino 1988: 135).

Come per tanti giovani della sua generazione, la formazione intellettuale e morale di Sandro Tutino si forgiò nella guerra e maturò negli anni immediatamente successivi. Da subito chiara la sua scelta di campo, non ebbe bisogno di attendere la pubblicazione dei *Quaderni del carcere* di Antonio Gramsci per intraprendere un percorso di intellettuale ‘organico’ a quello che riteneva essere il più giusto dei mondi possibili. ■

## Riferimenti

Inu (2020), *Alessandro Tutino* [https://www.inu.it/alessandro-tutino/].

Morgante M. (2022), “Alessandro Tutino 1926-2022”, *Il Giornale dell’Architettura*, 20 settembre [https://ilgiornaledellarchitettura.com/2022/09/20/alessandro-tutino-1926-2022/].

Romano M. (1978), Il quartiere Gallaratese: limite della partecipazione tra governo cittadino e comitati di quartiere, *Urbanistica*, no. 68-69, p. 94-98.

Terranova A. (1982), “Tre centri storici, tre interventi a scala urbana: non una nuova via ma molte strade aperte ‘per costruire in città’”, *Urbanistica*, no. 74, p. 9-19.

Tortoreto E. (1978), “Lotte e politica al Gallaratese”, *Urbanistica*, no. 68-69, p. 99-105.

Tutino A. (a cura di) (1988), *Concordia Sagittaria. Un esperimento di piano*, Franco Angeli, Milano.

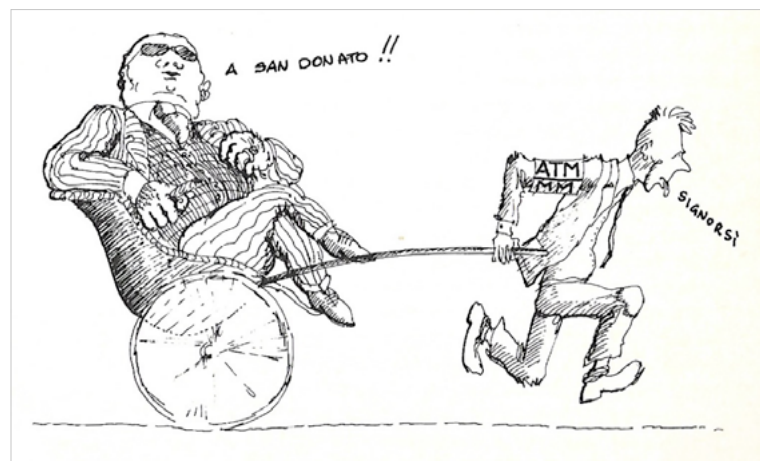
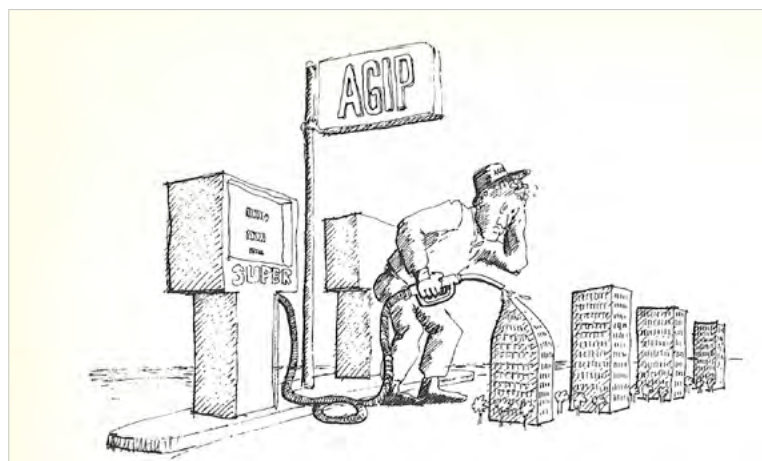


Fig. 1-2. Vignette satiriche di Giorgio Origlia (fonte: *UrbanisticaMilano*, 1974, no. 3, p. 24-25).

## Attualità del contributo di Tutino al dibattito sui centri storici italiani

Liliana Padovani

*Un'analisi ravvicinata delle posizioni dell'urbanista, nella cornice dei vivaci congressi Ancsa dei primi anni '70, dove egli pone la tutela del patrimonio tra i nodi trascurati dalle politiche pubbliche e promuove la costruzione di strategie di mobilitazione intorno alla salvaguardia come leva di cambiamento del modello di sviluppo dominante. Idee che possono vedersi non lontane dalle attuali forme di 'lotta' per l'abitare a costi accessibili.*

### Una delle tante occasioni mancate di riforma

A metà anni '60, con la crisi del 1963/64 si chiude il periodo di tumultuosa espansione dell'economia e della crescita edilizia e urbana avviato in Italia dopo la fine del conflitto mondiale, e si apre una interessante, quanto problematica, fase di riflessione sia sulle trasformazioni e i risultati indotti da queste modalità di crescita che sulle prospettive future. Gli anni del miracolo economico italiano avevano introdotto nel paese, in tempi relativamente brevi, trasformazioni profonde, modificando la concezione dei modi di lavorare, di vivere e di abitare i territori, i modelli di consumo e produzione, ma anche il modo di pensare e di costruire nuovi quadri di aspettative e aspirazioni personali e collettive. In un paese che alla fine della guerra si trovava in uno stato di gravi carenze su tutti fronti, fenomeni come il forte incremento del reddito pro-capite e del reddito nazionale netto, quest'ultimo quasi raddoppiato nel decennio 1954-64, o la migliore qualità delle abitazioni in termini di dotazione dei servizi e di risposta alle istanze della modernità, la realizzazione di importanti infrastrutture di trasporto, la contrazione di forme di vita estremamente povere e di forme arcaiche di produzione agricola, avevano favorito una sorta di clima di ottimistica fiducia nel futuro e di aspettative di progresso (Crainz 2003:14).

La crisi congiunturale del 1963-64 impattava pesantemente su questo quadro e così problemi e critiche emersi negli anni precedenti, ma rimasti confinati in ambiti ristretti,

acquisiscono maggiore visibilità. Tra questi, la percezione del carattere selettivo dei processi di crescita che hanno interessato solo alcune parti del paese e alcuni gruppi sociali accentuando le disuguaglianze esistenti e creandone di nuove. Emerge inoltre la percezione dell'entità e dell'impatto dei processi migratori che ne sono derivati (dal 1955 al 1970 sono stati circa 25 milioni i cambiamenti di residenza da un comune all'altro) spostando popolazione e attività attorno ai luoghi dell'industrializzazione e della infrastrutturazione, ma creando situazioni di pesante fragilità in altre importanti parti del territorio e tra questi i centri storici e i nuclei antichi. Su un altro versante, fatti eclatanti come il disastro del Vajont del 1963 o la frana di Agrigento del 1966 rendono tangibile i rischi indotti da un modello di crescita poco rispettoso delle regole di buon governo del territorio e delle norme che danno garanzia di sicurezza e qualità al lavoro e alle opere realizzate.

In questa congiuntura si delineano e prendono forza istanze di un governo *diverso* o quantomeno di *un* governo dei processi di cambiamento che sia orientato a sanare le arretratezze di lunga data ancora presenti nel paese, così come le nuove contraddizioni indotte dai processi di modernizzazione degli anni del miracolo economico, ma anche a garantire innovazione in diversi ambiti, dalla pubblica amministrazione, alla produzione e al mondo del lavoro. Innovazioni in grado di dare maggiore qualità ai processi di cambiamento e di crescita. Vengono sollecitate "riforme capaci di indicare al tempo

stesso regole, ma anche valori condivisi in un paese che sta cambiando radicalmente – anche se non omogeneamente – pelle" (Crainz 2003: 3). Occorrerebbe la presenza di uno Stato che si assumesse la responsabilità di garantire equità e solidarietà, condizione però in contrasto con la storica debolezza delle capacità di integrazione, regolazione e educazione dello Stato italiano (Cassese 2011). Si tratta di speranze e istanze che hanno una base solida, coinvolgendo un arco di soggetti che fanno riferimento a esponenti del mondo politico, dell'amministrazione pubblica, del sindacato, intellettuali, professionisti e mondo della ricerca. Sono gli anni delle proposte di riforma in materia urbanistica, di uso dei suoli, della *legge* per la casa e delle *lotte* per il diritto alla casa, per la dignità del lavoro, per il raggiungimento di maggiori livelli di produttività. Riforme e istanze che vedono Alessandro Tutino impegnato in azioni di supporto sia sul versante politico che culturale con numerosi interventi a convegni (nel 1969 al Convegno del Pci "Il diritto alla casa e ad una città per uomini"; nel 1971 al Convegno Inu "Politica della casa e politica del territorio: le contraddizioni delle leggi approvate e proposte", a sostegno di una rapida approvazione della pur criticata Legge sulla casa, la 865/1971). Inoltre, Tutino interviene e segue attivamente incontri sulle lotte urbane e iniziative di partecipazione per l'esercizio del controllo popolare sulla gestione della città promossi a livello locale e supportati dai Comitati di quartiere e dai Consigli unitari di zona.

Si vive dunque un clima di speranza verso un'uscita dalle politiche di *laissez faire* e di dipendenza dalle logiche del profitto, che avevano connotato i decenni precedenti. In questo stesso periodo si delineano però altrettanto forti istanze di *non-cambiamento*, da parte di rappresentanti del mondo dell'edilizia, della proprietà immobiliare, di componenti del settore produttivo e dei partiti ai quali questi gruppi fanno riferimento.

Le conseguenze di questo stato di tensione, di dicotomia e di divergenze profonde che attraversano i diversi ambiti di decisione, si riflettono anche nella formazione dei governi nazionali e di fatto offuscano e ostacolano i percorsi di riforma. Nel 1962 si crea un governo monocolore Dc, presieduto da Amintore Fanfani, con la partecipazione attiva del Psdi e del Pri e l'astensione del Psi, che attua però riforme di rilievo sul piano sociale

ed economico, come l'istituzione della scuola media unificata o la nazionalizzazione delle industrie elettriche. Verso la fine del 1963 si forma il primo governo di centro-sinistra presieduto da Aldo Moro con la partecipazione attiva del Partito socialista italiano, che presenta un importante programma di riforme orientato anche alla costruzione di un moderno sistema di *welfare* – viene però bloccato dalla stretta creditizia invocata dal governatore della Banca d'Italia Carli e attuata dal Ministro del Tesoro Colombo. Rilevanti resistenze conservatrici entrano in campo contro la progettata riforma urbanistica: lo scontro politico che ne deriva all'interno stesso della maggioranza porta alla caduta del governo (giugno 1964).

Una situazione complessa, quindi, dove si confrontano da un lato istanze, impegno e preparazione, sia sul piano culturale che politico, verso l'innovazione e l'adozione di riforme che toccano più ambiti e settori del Paese e, dall'altro, forze e interessi che si mobilitano per il mantenimento dello status di fatto. Un confronto che si ripresenterà negli anni successivi e che in parte caratterizza anche la fase che stiamo attraversando oggi. Di qui l'interesse per guardare oggi l'emergere ad inizio anni '70 del problema della salvaguardia dei centri storici e dei nuclei antichi, e i ragionamenti fatti su come affrontarlo, considerandolo quasi come 'caso di studio' da cui apprendere in merito a come trattare oggi quanto lasciato ai margini dalle politiche pubbliche.

### **Recupero e salvaguardia di centri storici e patrimonio antico**

È in questo contesto di dibattito e impegno sul piano culturale e politico che, in un delicato equilibrio tra volontà di cambiamento e pessimismo della ragione quanto alle possibili ricadute positive, viene portata all'attenzione del dibattito pubblico la questione dei centri storici italiani e dei nuclei antichi che sono stati pesantemente penalizzati dal modello di sviluppo economico e dalle politiche edilizie, creditizie fiscali, abitative ed urbanistiche degli anni '50 e '60. L'interesse dominante per la produzione di nuove costruzioni e la messa a disposizione di nuove aree per l'espansione urbana con la conseguente grande capacità di accumulazione del settore edilizio (Secchi 1972, 1984), ha infatti necessariamente implicato l'emarginazione dei centri storici: lasciati al

degrado nelle aree di esodo e abbandono, ma anche nelle zone demograficamente stabili, dove il sistema di valori costruito attorno alla casa 'moderna' e gli incentivi economici esclusivamente destinati alle nuove costruzioni, spingono gli abitanti ad uscire dal centro antico verso le nuove abitazioni delle aree periferiche. Non è migliore il destino dei sistemi urbani in crescita dove le aree centrali e il patrimonio storico sono oggetto di interventi di radicale trasformazione, come nel caso dell'area milanese, o – in situazioni particolari – i fenomeni di ghettizzazione in attesa di congiunture più favorevoli alla rigenerazione urbana, come nei casi di Torino o Genova.

Uno spreco di risorse e di consumo di suolo e in particolare di patrimoni e di modelli insediativi di grande valore socioculturale (Indovina 1972). Su questo tema si attiva ad inizio anni '70 l'Associazione nazionale per i centri storico-artistici<sup>1</sup> che, riconosciuto il sostanziale fallimento delle proposte elaborate e promosse nei suoi primi dieci anni di attività, fondamentale orientate alla salvaguardia del valore storico e culturale di questo patrimonio, nel settembre 1970 coinvolge un gruppo di esperti di differenti campi disciplinari – e tra questi Alessandro Tutino – in un seminario di studio che si tiene a Gubbio, e in un successivo convegno che si tiene a Bergamo nel 1971.<sup>2</sup> L'intento è quello



Fig. 1. Manifestazione studentesca davanti a un gruppo di case di ringhiera (fonte: Fondo "Quotidiano dei lavoratori", Archivio Pezzi, courtesy of Centro studi movimenti).

di promuovere un dibattito che proponga, accanto al tema della salvaguardia del valore culturale di questi beni – sempre più valore di nicchia non in grado di contrastare le forze economiche dominanti, che hanno altri obiettivi prioritari – dei *modi nuovi di guardare* ai centri storici e al patrimonio antico. La proposta è di dare peso anche al loro valore di risorsa (economica) importante per la collettività e, in quanto tale, al loro stato di componenti, parte, del territorio, di essere espressione di senso e modi dell'abitare i territori e di essere parte di una società in cambiamento. Il punto di partenza che la relazione di apertura a cura di Bruno Gabrielli propone al seminario è quello di considerare i centri storici come "un bene economico" nella più larga accezione del termine. Come un patrimonio disponibile per l'intera società; un patrimonio in sé e per sé, ma anche con una più o meno potenziale capacità di "rendita" sia in termini finanziari, sia in termini di "uso sociale" (Seassaro 1971: 11).

Il dibattito che si sviluppa nei due incontri<sup>3</sup> è un dibattito aperto dove chi interviene ascolta le argomentazioni altrui controproponendo le proprie, in un'ottica non di difesa aprioristica, ma di confronto in un percorso evolutivo molto stimolante. Tanto che, a volte, risulta difficile attribuire alcune argomentazioni ai singoli partecipanti perché nel corso del dibattito le posizioni

si sono riarticolate, ridefinite, rielaborate. L'attenzione è ovviamente incentrata sul tema della salvaguardia dei centri storici e del patrimonio antico, che viene però trattato collocandolo nel contesto dei mutamenti che stanno interessando il paese, con particolare attenzione al confronto in atto tra istanze di riforma e istanze di conservazione dello status quo. Il tema "centro storico" diventa così una sorta di campo di sperimentazione di ragionamenti di ordine più generale.

In questa ottica – e qui sono importanti le argomentazioni portate da Sandro Tutino – il tema della salvaguardia del patrimonio storico e dei nuclei antichi viene riconosciuto essere un obiettivo in netto contrasto rispetto al sistema di valori e al modello di sviluppo economico dominante. Un obiettivo che quindi richiede delle forme di mobilitazione a più livelli, da quello politico a quello culturale. Diventa allora interessante guardare al problema della salvaguardia dei centri storici e del patrimonio antico come parte di un insieme di altri temi che, pur di rilievo, sono lasciati egualmente ai margini delle politiche pubbliche (tra questi ad esempio: l'assoluta insufficienza di un'offerta di abitazioni a costi accessibili; le gravi carenze nelle possibilità di accesso ai servizi pubblici; la distruzione dell'ambiente e del paesaggio). Costruire all'interno e tra questi

campi, nessi, sinergie e alleanze viene proposto da Sandro Tutino come orientamento utile per la definizione di linee di azione per affrontare un tema difficile, non visto come priorità per il Paese, come quello della salvaguardia dei nuclei antichi e dei centri storici. E in questo senso vorrei riprendere alcune sue specifiche argomentazioni che esprimono orientamenti, strategie, tattiche di azione in un contesto difficile. Argomentazioni che, al di là del loro valore intrinseco al momento della loro formulazione, mi sembra siano di stimolo e supporto anche al discorso attuale sul come trattare temi e aspirazioni che faticano a comparire anche oggi nelle agende delle politiche pubbliche.

Mi sono dilungata su aspetti di contesto che mi sono parsi utili per mettere a fuoco e capire meglio, anche nelle loro implicazioni di carattere più generale e nella loro attualità, alcune posizioni portate avanti da Sandro Tutino in occasione del dibattito sulla salvaguardia dei centri storici: visti nella loro dimensione di forme insediative di valore e di espressione e documento prezioso di modi di abitare, vivere e produrre nel territorio, che sono però lasciate ai margini dei processi di sviluppo in atto, se non cancellate dalle iniziative di rigenerazione.

### Tre temi sviluppati da Tutino sui quali riflettere oggi

La rilettura degli Atti relativi ai due incontri, a più di cinquanta anni di distanza, è stata per me un'esperienza al tempo stesso sofferta e positiva. Sofferta per il pervicace permanere di gran parte dei gravi problemi discussi allora, positiva per l'attualità – in un contesto di molto cambiato come quello attuale – delle argomentazioni e delle proposte di ricerca e di azione che erano state formulate. Gli aspetti sui quali voglio cercare di documentare le linee di pensiero proposte e discusse da Sandro Tutino riguardano:

- il tema della necessità di una ri-definizione del *valore* dei centri storici e del patrimonio antico e del senso della loro conservazione (per chi e perché);
- la *costruzione di percorsi* che portino ad un cambiamento – anche se parziale e debole – del sistema di valori alla base del modello economico in atto, che per sua natura è *contro* la salvaguardia del patrimonio antico. Quindi attenzione per la costruzione di strategie tattiche e di alleanze tra iniziative, anche eterogenee, in corso o da promuovere,



Fig. 2. Occupazione di via Savona, Milano 31 marzo 1979 (fonte: Fondo "Quotidiano dei lavoratori", Archivio Pezzi, courtesy of Centro studi movimenti).

per ottenere maggiore forza e visibilità;  
• *partecipazione politica e lotte urbane* per la salvaguardia dei centri storici. Coinvolgimento, non attraverso meccanismi di carattere partecipativo, ma attraverso forme di *lotta e di contrasto*, come passaggio essenziale per dare una risposta al tema sollevato che è quello della conservazione del patrimonio storico e dei profili di quanti vi vivono o lo abitano.

Sul primo punto di una ridefinizione di valore e di senso, mi avvalgo delle sue parole: "Io ritengo che l'approccio proposto [dall'Ansa], che consiste nel considerare i centri storici come beni economici, sia da assumere in quanto probabilmente è l'unico che ci consente di affrontare realisticamente le possibilità operative del momento; esso però deve essere assunto con un preciso obiettivo di superamento, nel senso che per arrivare ad un obiettivo di rivalutazione e quindi di salvezza in un senso storico più complesso di questi beni economici, che per tutti noi sono anche beni culturali, occorre probabilmente arrivare ad una trasformazione delle gerarchie di valori sulle quali si fonda tutto il sistema" (Seassaro 1970: 23-24). E, per operare in questa direzione, più che intervenire attraverso operazioni di edilizia residenziale pubblica per il recupero delle residenze nei nuclei antichi, sarebbe utile pensare ad un altro tipo di azione: "quella che vede, o che può vedere il centro storico come oggetto di una lotta". A supporto di questa posizione vengono portate le tante battaglie – seguite anche nel ruolo di consigliere di zona – che sono state condotte dai residenti in alcune aree centrali di Milano per impedire sfratti e demolizioni. In questi scontri la scelta dei residenti è stata quella di arroccarsi "su posizioni di difesa di valori tradizionali ma anche soltanto il fatto di avere lì la storia della propria famiglia e della propria attività. Ecco, in questo senso, noi troviamo questi beni formare obiettivo per una manifestazione di scontro di interessi ben precisi, di una lotta che fa questi beni oggetto di storia: un recupero nel senso dell'obiettivo di lunga scadenza di cui parlavo prima. Io credo di più a questo tipo di avvenimento che ad un'operazione di tipo burocratico come potrebbe essere quella di un intervento di edilizia residenziale pubblica. La riuscita di un'operazione di lotta di questo tipo è più significativa e arricchisce, cioè restituisce valori ad alcuni ambienti tradizionali. Valori

di tipo insostituibile per il rinnovamento dei giudizi di valore di cui parlavo" (*ibidem*: 24). Nel caso di una nuova formulazione di valori, aggiunge Alessandro Tutino, "è chiaro che il termine conservazione si trasformerebbe completamente e si porrebbe quello di una interazione tra sistemi di valori differenti o di una trasformazione, come quella che si è verificata nel passato nei centri storici, sovrapponendo interventi e storia senza che questi luoghi di rappresentazione della storia perdessero storia e quindi valore" (*ibidem*: 69). Argomentazioni, queste, che mi sembrano di grande rilievo non solo perché estendono la definizione del valore di questo bene a soggetti che hanno specifiche e concrete storie di uso del bene, ampliandone così le potenzialità di fruizione, ma anche rispetto a temi attuali come quello della convivenza tra *diversi*, non solo nei centri storici o nei nuclei antichi, ma in genere nei territori.

A proposito del secondo punto, la costruzione di percorsi che portino ad un cambiamento, vorrei ricordare che dalla tavola rotonda del convegno di Bergamo dedicata ad una analisi critica dell'azione di conservazione emerge la convinzione che il fallimento delle politiche di salvaguardia non fosse dovuto tanto a carenze, inadeguatezze in termini di strumenti di intervento, ma al peso di grande rilievo attribuito – nel modello di sviluppo scelto dal paese – alla capacità di accumulazione di capitali del settore edilizio.<sup>4</sup> Nelle priorità del Paese, i valori della salvaguardia dei centri e dei borghi storici non hanno trovato spazio, sono stati sacrificati all'urgenza di garantire *sviluppo*. Allora diventa importante ragionare sul fatto che mettere in atto politiche per la salvaguardia dei centri storici e dei nuclei antichi significa entrare in conflitto con il sistema di valori che pervade quasi tutti gli ambiti del paese (Parlato 1970). È però anche vero che non in tutti i paesi il capitalismo ha avuto queste conseguenze, quindi, delle alternative per moderare queste conseguenze c'erano allora come ci sono oggi. Inoltre – prosegue Tutino – è un equivoco controproducente "quello che si basa su una valutazione estremamente superficiale, che consiste nell'attribuire alla società nel suo complesso una scelta globale nel solco della civiltà dei consumi, come se questa fosse veramente una determinazione da tutti condivisa [...] Quello che conta è che tocca a noi mettere in luce le contraddizioni del sistema, fare

nascere forme di contestazione e mobilitare quelle forze che sono disponibili per modelli di sviluppo alternativi". E ancora: "la logica del massimo profitto non consente la conservazione dei beni culturali, economicamente non sufficientemente produttivi. Nel momento in cui la permanenza nel centro storico dei ceti meno abbienti si pone come elemento di conflitto rispetto alle logiche del sistema, questa permanenza può diventare un alleato in quanto contesta quel meccanismo che distrugge il centro storico". Gli abitanti allontanati dalle aree centrali e spostati in quartieri nuovi periferici "rivendicano il diritto a quello di cui sono stati espropriati, cioè il diritto a scegliere la loro residenza, il diritto a essere parte della città, a possederla ed usarla" (Seassaro 1971: 67-69).

A partire da queste considerazioni diventa una scelta prioritaria costruire alleanze, strategie, tattiche "con la consapevolezza di combattere una battaglia non illuministica, di *élite*, ma inserendosi nei grandi contrasti politici e sociali del momento, che includono tutti questi fenomeni" (*ibidem*: 71). E, in questa ottica, sono delineati due possibili campi di azione: quello di *forme di protesta allargata* che coinvolgano più gruppi e più temi in modo da esercitare una pressione che faccia emergere questioni ignorate riportandole all'attenzione delle politiche; oppure quando la situazione sia immatura e non si delineino possibilità concrete, quella di ricorrere ad *azioni dilazionatorie* che rinviino a tempi a situazioni più favorevoli. "Mi riferisco agli interventi vincolistici e di congelamento (anche attraverso l'adozione di strumenti urbanistici quali piani particolareggiati, piani di recupero). [...] Evidentemente il rinvio significa rinvio ad una possibile modificazione delle scelte di programmazione, delle scelte di fondo dell'economia nazionale, che possano rovesciare i termini della situazione e quindi modificare quei rapporti di forza che ci potrebbero consentire un domani di trovare elementi e schieramento politico capaci di modificare la situazione, anche per quello che riguarda specificamente i centri storici" (*ibidem*: 126).

Emerge dalle argomentazioni proposte da Sandro Tutino una forte determinazione e l'invito ad esplorare e mettere in atto, anche in condizioni avverse, iniziative e azioni compatibili con gli obiettivi che si intendono perseguire, indipendentemente dal fatto che gli esiti siano prevedibili nel breve



o nel lungo termine. Questo mi sembra il senso delle azioni dilazionatorie, per altro messe in atto in alcuni comuni italiani negli ultimi decenni.

Per quanto riguarda la differente collocazione del fenomeno della condizione dei centri storici nelle aree di sviluppo o nelle aree di degrado, Tutino osserva che a ben guardare questa non esiste “nel senso che nelle aree di degrado l’abbandono dei vecchi centri corrisponde a quello dei centri nelle grandi città. Nelle grandi città avviene la sostituzione delle funzioni con una deportazione forzata perché prevale l’interesse economico, nelle piccole città l’abbandono è forzato perché non esistono alternative: o si cambia residenza o non si vive. Se si potesse ipotizzare una diversa scelta economica, un diverso modello di sviluppo a livello di scelte economiche nazionali, anche la sorte delle aree di degrado potrebbe essere diversa e così anche la sorte dei centri che vengono abbandonati” (Seassaro 1971: 70-71).

Rispetto al terzo punto, quello della partecipazione, appare ovvio che centri storici e patrimonio antico, visti nel complesso intreccio tra forma urbana, profili sociali di chi vi abita o lavora, stili di vita e di socialità, possono essere salvati solo se riconosciuti a vario titolo come bene, non solo dai cultori della conservazione, dalle istituzioni pubbliche o dagli operatori economici, ma dalle diverse componenti della società e da chi abita o è interessato ad abitare (in senso lato non di mera residenza anagrafica) questi territori.

Sul come costruire questo concetto condito di centro storico e nuclei antichi come bene, come riconoscere e coinvolgere gli attori direttamente o indirettamente interessati e come delineare delle politiche per la loro difesa, Sandro Tutino propone una sfida necessaria quanto impegnativa. In merito alla tavola rotonda da lui introdotta osserva come il titolo (“La partecipazione politica per la difesa dei centri storici”), sia poco felice: “[...] personalmente ritengo che non di partecipazione si debba parlare, ma di lotta e che quindi si debbano creare le forme di questa lotta. Si tratta di trasformare qualcosa, non di partecipare a gestire qualcosa, si tratta quindi di svolgere un’azione di mobilitazione” (Seassaro 1973: 85).

Il coinvolgimento, dunque, come passaggio essenziale per la conservazione dei centri storici e dei nuclei antichi, a condizione però che venga dato spazio ad azioni di

confronto, scontro, reciproco apprendimento, che possono portare a nuove definizioni del problema e delle possibili risposte (Lanzara 1993).

### E oggi?

Sarebbe interessante chiedersi quali tracce si possano trovare oggi o quali ri-declinazioni emergano dalle argomentazioni sviluppate da Sandro Tutino attorno al tema della salvaguardia dei centri storici e dei nuclei antichi nei primi anni '70. Un momento, quello, di particolare riflessione sullo stato delle cose e sui possibili futuri indotta dalla fine degli anni del miracolo economico italiano. Un contesto per molti aspetti non lontano da quello attuale. Sarebbe necessario del lavoro di indagine specifico, tuttavia mi sembra che alcuni spunti emergano anche dalle informazioni eterogenee fornite dalla letteratura o dalle rassegne stampa.

Mantenendo la distinzione tra centri storici collocati all’interno di sistemi urbani e centri storici in aree in declino, per quanto riguarda il secondo gruppo, si delineano alcuni spunti interessanti da approfondire. I centri storici delle cosiddette aree interne, delle aree dell’esodo o degli equilibri demografici instabili, sembrano essere interessati da molte piccole iniziative, dove il tema della *ridefinizione del valore* del nucleo antico nel senso indicato da Alessandro Tutino, viene re-interpretato e agito da piccoli gruppi di residenti o associazioni che promuovono forme di abitare a costi accessibili, in contesti ambientali di qualità, in situazioni di buone relazioni sociali. Queste tre condizioni sembrano costituire il marchio di qualità trasversale che li caratterizza; si tratta però di piccole iniziative, spesso non coordinate tra di loro che nascono da motivazioni differenti. Tra i moventi spesso il desiderio o la necessità di contrastare problemi di continuo calo demografico come nel caso di un piccolo comune, dove un’abitante si è attivata per reperire alloggi vuoti che possano essere offerti in affitto a costi sostenibili per persone che desiderino abbandonare la città in favore di condizioni ambientali di qualità e di condizioni economiche favorevoli in un clima di buona accoglienza. Oppure, come nel caso del progetto sperimentale “Vieni a vivere e lavorare in montagna” ideato dalla cooperativa sociale Cramars e dalla Fondazione Friuli per ripopolare antichi borghi montani della Carnia (Santolini

2023). O ancora, le istanze di cittadini israeliani, desiderosi di vivere in un ambiente di tranquillità e pace, che hanno trasferito la loro residenza in una delle valli alpine italiane, la Val Sesia (Bolino 2023). Altre iniziative sono direttamente o indirettamente promosse nell’ambito della Strategia nazionale aree interne, sovente orientate a ricreare opportunità di lavoro (Barbera *et al.* 2022). Si tratta di piccole iniziative non coordinate tra di loro, che interessano gruppi ristretti di persone e associazioni, che si sentono però impegnati e coinvolti in una logica di confronto (e anche di lotta) per creare qualcosa di nuovo che possa meglio rispondere alle loro esigenze di vita individuale e sociale. Nello stesso senso in cui Sandro Tutino parlava di lotta, e *non* di partecipazione.

Richiede più lavoro ragionare sui centri dei sistemi urbani maggiori. Si può però citare un episodio avvenuto recentemente a Milano; una città che cambia, che attira abitanti, attività, visitatori, ma che allontana, espelle non solo dal centro storico ma dalle zone centrali della città, i ceti meno abbienti e le attività meno competitive. Giovani, giovani coppie, studenti, lavoratori nel settore dei servizi urbani, così come artigianato anche di qualità, o servizi per i cittadini, sono stati progressivamente espulsi. Sono di questi giorni iniziative di protesta e di lotta degli studenti universitari che hanno occupato con delle tende lo spazio pubblico di fronte alla università. Interessante che l’obiettivo messo a fuoco non sia stato solo quello della carenza di residenze per studenti fuori sede, ma il problema più generale dell’accesso ad una casa a costi sostenibili, che riguarda un ben più vasto gruppo di soggetti. Un interessante terreno di studio per approfondimenti. ■

### Note

1 Un’associazione di regioni, province e comuni, strutture universitarie, enti pubblici e privati, studiosi e cultori, nata nel 1961 con lo scopo di promuovere iniziative culturali e operative a sostegno dell’azione delle amministrazioni pubbliche per la salvaguardia e la rigenerazione del patrimonio urbano.

2 Sono invitati a partecipare ai due incontri: Paolo Ceccarelli, Umberto De Martino, Bruno Gabrielli, Francesco Indovina, Italo Insolera, Cesare Macchi Cassia, Anna Pizzorno, Giancarlo Polo, Luciano Pontuale, Domenico Rodella, Marco Romano, Bernardo Rossi Doria, Renato Rozzi, Bernardo Secchi, Antonino Terranova, Alessandro Tutino.

3 Dibattito riportato negli Atti del Seminario di studio dell'Anrsa, Gubbio, 5-6 settembre 1970 (Seassaro 1971) e negli Atti del 6° Convegno-congresso nazionale dell'Anrsa, Bergamo, 7-8-9 maggio 1971 (Seassaro 1973).

4 La dimensione dell'accumulazione capitalistica, cioè dell'insieme di incrementi di valori patrimoniali che si è avuto nel settore edilizio non è confrontabile con l'accumulazione in nessun altro settore in Italia (*ibidem*: 30).

### Riferimenti

Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (a cura di) (2022), *Contro i borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma.

Bolino F. (2023), "Una baita promessa in Val Sesia", *Il Venerdì*, 30 ottobre, p. 46-51.

Cassese S. (2011), *L'Italia una società senza Stato?* Il Mulino, Bologna.

Crainz G. (2003), *Il paese mancato. Dal miracolo economico agli anni ottanta*, Donzelli, Roma.

Indovina F. (a cura di) (1972), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova.

Lanzara G. F., (1993), *Capacità negativa. Competenza progettuale e modelli di intervento nelle organizzazioni*, il Mulino, Bologna.

Parlato V. (1970), "Il blocco edilizio", *Il Manifesto*, no. 3-4, p. 7-10.

Santolini F. (2023), "Felici al di là delle nuvole così in Friuli si ripopolano i borghi di montagna", *Repubblica*, 1 ottobre, p. 27.

Seassaro L. (1971) (a cura di), *Per una revisione critica del problema dei centri storici*, Atti del seminario di studio dell'Associazione nazionale per i centri storico-artistici, Gubbio, 5-6 settembre 1970, Anrsa.

Seassaro L. (1973) (a cura di), *Una nuova politica per i centri storici*, Atti del 6° Convegno-congresso nazionale dell'Associazione nazionale per i centri storico-artistici, Bergamo 7-8-9 maggio 1971, Edilart, Genova.

Secchi B. (1972), "Il settore edilizio e fondiario in un processo di sviluppo economico", in F. Indovina (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova, p. 3-46.

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

Tutino A. (1972), "Le leggi per la riforma della casa e le loro contraddizioni", in F. Indovina. (a cura di), *Lo spreco edilizio*, Marsilio, Padova, p. 233-251.

## Gli anni veronesi di Tutino

Anna Braioni

*La testimonianza di una serie di collaborazioni professionali, svolte negli anni 2000 nell'hinterland veronese, segue il filo 'verde' dell'urbanistica gardesana e della valorizzazione degli spazi di naturalità nell'asta atesina. Ne discende un insegnamento sulla necessità di leggere il territorio dall'alto senza perdere di vista le realtà locali, e di verificare sempre la propria disciplina attraverso uno stretto confronto con le altre.*

Alessandro Tutino ha sempre mantenuto costante il suo legame familiare con Verona, sin dall'infanzia. Qui si era ritirato a trascorrere la sua ultima stagione, in modo stabile a partire dal nuovo millennio. Lui non poteva saperlo, ma gli si apriva davanti una lunga vecchiaia operosa e ancora ricca di incontri ed esperienze, che abbiamo (per me proficuamente) condiviso.

La mia prima occasione di lavoro con Sandro è stata per il porto turistico di Bardolino, sul lago di Garda, dove l'amministrazione comunale aveva chiesto uno studio di incidenza ambientale finalizzato al suo ampliamento. L'interdisciplinarietà era d'obbligo, ma la pratica tuttora largamente in uso conduce a un'aggregazione di apporti specifici al servizio di ciò che si intende dimostrare – laddove l'iter metodologicamente più corretto richiede invece verifiche successive, alla luce delle conoscenze che man mano si definiscono. Concordavamo entrambi sul fatto che il futuro possibile di un luogo non è mai solo economico, né solamente estetico, ma va compreso e vissuto passo a passo, azione dopo azione.

Sandro seguiva i problemi dell'area del Garda veronese da tempo. Mi aveva raccontato che a fine anni '70 aveva difeso attraverso il prestigio della sua posizione nell'Inu un giovane collega, a lungo poi dirigente del Settore Ecologia del Comune di Verona. Questi all'epoca era il sindaco di un piccolo comune passato a Democrazia proletaria, che aveva subito un attacco personale dall'opposizione democristiana. La questione sul piatto, dietro alla denuncia, era in realtà il nuovo Prg, fortemente restrittivo sulle cubature delle seconde case (Baldin 2017).

Da professore allo Iuav Tutino aveva seguito, fra le varie tesi di laurea, un lavoro sul riordino della navigazione sul Garda (Valetti 1984), tema di forte interesse ambientale e all'epoca scottante. Sandro ovviamente appoggiava il largo movimento d'opinione che faceva pressioni sulla Regione per regolamentare la presenza dei motoscafi, sul modello trentino. Molti anni dopo, al ritiro dall'insegnamento universitario, completati gli ultimi incarichi professionali del suo periodo calabrese, Sandro si inserì subito facilmente nel dibattito urbanistico in Veneto, che era da poco passato alla pianificazione locale a due tempi. A Verona, nel 2006, il discorso era polarizzato dalla cosiddetta "Variante Gabrielli". Lui prese parte ai tavoli di consultazione previsti dalla Valutazione ambientale strategica sulla Variante, in quanto consulente di un comune contermine dove – come spiego qui oltre – stava coadiuvando la stesura del nuovo piano. Intervenne in forme apertamente critiche, senza timori per l'amicizia sincera che lo legava a Gabrielli, sin dai tempi della nascita del corso di laurea allo Iuav e dei dibattiti all'Associazione nazionale centri storico-artistici. Conveniva con l'amministrazione di centro-sinistra e con il tecnico che l'alleggerimento del nodo critico "Verona sud" (in relazione agli effetti del casello autostradale sulla popolosa periferia del dopoguerra) non fosse più rinviabile. Ma non condivideva la soluzione prospettata da Gabrielli di trasformare il principale asse cittadino di penetrazione in una 'rambla', secondo lui inutilmente monumentale. Con la sua tipica capacità di visione propose di sopprimere il casello di Verona sud e di risolvere il problema del traffico in ingresso attraverso l'esistente sistema di tangenziali.

Nel 2006 chiesi a Sandro di affiancarmi nella revisione del Piano ambientale del Parco dell'Adige. Accettò assecondando la sua tipica curiosità verso i temi nuovi. La revisione faceva seguito al primo piano del 1989, impostato dal naturalista Sandro Ruffo, cui io stessa avevo partecipato – l'istituzione del parco urbano era venuta da poco (De Stefano 2009). Esaminato tutto il corposo lavoro precedente, Tutino suggerì di portare l'analisi sulle basi socio-economiche richieste dalle misure europee per la gestione delle aree a parco. E insistette sulle azioni divulgative per una conoscenza diffusa dei temi implicati. Se nella prima fase di studio il sistema ambientale era stato da noi sviscerato in tutti i suoi legami con l'uso del territorio, nella seconda ogni singolo appezzamento veniva valutato nell'ottica di un giusto equilibrio con le attività umane, e normato secondo gli obiettivi finali, specifici e complessivi. Per ogni area elaborammo indicazioni progettuali, norme o misure di indirizzo che accompagnassero il progetto di trasformazione o di conservazione. Questo lavoro rimase purtroppo lettera morta per il cambio di colore nell'amministrazione, ma Sandro lo presentò con orgoglio davanti alla platea dell'Ancea, ad un convegno sulle geometrie del territorio storico, con Macchi Cassia, Gambino, Dematteis e lo stesso Gabrielli (Carullo 2008). Sempre in quegli anni io stessa favorii il contatto tra Tutino e i tecnici del comune di Sommacampagna, che cercavano una figura *super partes* per la Commissione edilizia. L'amministrazione era di centro-sinistra, e nel 2007 gli affidò una consulenza per il Piano di assetto del territorio (Pat) – consulenza che fu saggiamente riconfermata anche dalla successiva amministrazione

leghista. La problematica da affrontare, sulla base di un documento preliminare precedente che lui aveva ereditato, era qualcosa che Sandro conosceva molto bene: gli effetti distorsivi scaricati da un capoluogo 'forte' su un comune della cintura. Per inciso, del tutto casualmente, Tutino a Sommacampagna si trovava a lavorare su una situazione regolata, a metà anni '60, da un piano a firma Virgilio Vercelloni, suo socio nel Collettivo di Architettura, nonché cognato. In tutt'altra dinamica insediativa.

Una decina di anni dopo condividemmo l'incarico per il Pat di Adria (Ro), limitatamente alla definizione dei criteri di salvaguardia delle aree agricole e del paesaggio agrario. La collaborazione con Tutino, ancora una volta, ha lasciato il segno su tutto il gruppo di progettazione. Il tema venne affrontato nella sua complessità, non solo nella dimensione estetica ma umana, delle culture sedimentate, delle diverse economie in successione storica.

Collaborare con Sandro nel nostro campo disciplinare, al di là della soggezione che nei primi tempi mi causava, è stato rivelatorio di quanto un filtro ideologico mi impedisse un approccio coerente alla professione: legata al territorio ma inscindibile dagli 'umani'. Solo in minima parte lo avevo recepito negli incontri all'Istituto nazionale di urbanistica, che frequentavo da decenni. Come si possono affrontare i grandi temi della pianificazione mantenendoli connessi a chi vive sul territorio? È una domanda che ancora oggi, affrontando un nuovo lavoro, mi pongo sempre.

Ancora, ho imparato, grazie a Sandro, a smascherare gli 'escamotage' della pianificazione, i meccanismi nascosti che avrebbero

inficiato i 'buoni propositi', a partire dall'uso della Legge 167 nelle urbanizzazioni dagli anni '70 in poi. Anche in questo è stato un vero maestro.

Di lui ricordo il desiderio di verificare attraverso il vaglio delle altre discipline la propria. La sua capacità di lettura del territorio, che definirei così: mantenere uno sguardo dall'alto, ma conoscendo bene il tutto dal basso (a partire dalle relazioni umane).

Ho apprezzato molte volte la sua capacità di imporsi in confronti serrati, senza mai alzare i toni, né dichiarare la propria superiorità culturale. Ma *praticandola*: la stessa abilità argomentativa si ritrova nei suoi scritti, sapeva esprimere contenuti disciplinari complessi mettendoli a disposizione, nelle possibili soluzioni, anche ai lettori meno consapevoli.

Infine, lo voglio ricordare durante i nostri frequenti momenti conviviali. Nella sua bella casa di Tregnago, villa Adelia, acquistata dal nonno materno dopo l'Unità. Nel giardino che dava sulla vallata. ■

#### Riferimenti

Baldin E. (2017), "Un punto rosso nel bianco del Veneto. Quelli di Dp", *Popoff*, 25 maggio [https://www.popoffquotidiano.it/2017/05/25/un-punto-rosso-nel-bianco-del-veneto-quelli-di-dp/].

Carullo S. (2008), "Geometria e natura", in Id. (a cura di), *Atti del convegno dell'Associazione nazionale Centri storico-artistici, Spazi aperti nei contesti storici*, Bergamo, 13 ottobre 2007, p. 67-70.

De Stefano L. (2009), "Parco dell'Adige. Per fare un parco ci vuole un albero", *ArchitettiVerona*, no. 84, p. 83-85.

Valetti A. (1984), *Istruzioni per l'uso di un lago. Porti-navigazione-servizi. Ipotesi per una pianificazione relativamente alla sponda veronese del lago di Garda*, Università IUAV di Venezia, Tesi di Laurea magistrale in Urbanistica, Aa 1983/1984, relatore A. Tutino.



Alessandro Tutino in uno scatto del 2017.

#### Ringraziamenti

Per la realizzazione di questo Focus a più voci molte sono le persone che, a vario titolo, sono state interpellate. A loro, come ad autrici ed autori dei contributi pubblicati, va il sentito ringraziamento della curatrice.

Archivio diaristico nazionale, Pieve Santo Stefano (Lucca), Archivio storico della Nuova sinistra "Marco Pezzi" (Bologna), Archivio Uliano Lucas, Asti, Bianca Bottero, Luigi Burrioni, Augusto Cagnardi, Centro studi movimenti (Parma), Pier Luigi Cervellati, Aldo Ciocia, Bruno Dolcetta, Riccardo Domenichini (Archivio progetti Iuav), Valeria Erba, Graziella Marcotti, Luca Marescotti, Stefano Munarin, Giorgio Piccinato, Laura Pogliani, Marco Romano, Franco Sacchi, Francesco Sbeti, Giovanni Spalla, Barbara Tutino, Alberto Vignolo (ArchitettiVerona), Gianni Zampedri.

## L'inseparabilità del conflitto. Il porto di Beirut, l'esplosione e un'urbanità contesa

Hanadi Samhan, Camillo Boano

*Il 4 agosto 2020, intorno alle sei del pomeriggio, due grandi esplosioni hanno scosso il porto di Beirut fino a colpire gran parte della città, causando più di 191 morti (Repubblica del Libano, Ministero della Sanità Pubblica, Lista dei martiri, 2020), 6.000 feriti e oltre 300.000 sfollati. Le immagini della esplosione hanno inondato i media, mentre le sirene delle ambulanze squarciavano il vuoto assordante creato dall'urto. I video che circolavano sui social ritraevano persone insanguinate, distruzione, alberi sradicati, enormi gru accartocciate, silos in frantumi, edifici residenziali crollati. In quel momento il tempo si è bloccato, il cuore di Beirut si è fermato e la città è stata dichiarata morta. Il porto era ed è sempre, secondo Loukaki (1997: 306), "il genius loci" delle città e Beirut non fa eccezione.*

"Haunting is not the same as being exploited, traumatized, or oppressed, although it usually involves these experiences or is produced by them. [...] Haunting [...] is an animated state in which a repressed or unresolved social violence is making itself known, sometimes very directly, sometimes more obliquely."  
(Gordon 2008: xiii).

### Oltre il conflitto: la rigenerazione come processo sociale

Storicamente, Beirut è stata una città costiera lungo il bacino orientale del Mediterraneo, che deve la sua esistenza, il suo sviluppo e la sua prosperità al suo porto (Fregonese 2020). Il porto di Beirut è una parte inseparabile della vita e del suo patrimonio, o meglio è il patrimonio della città che, nel corso dei secoli, ha svolto un ruolo attivo come collegamento commerciale e culturale tra Oriente e Occidente (Noureddeen 2021).

La gigantesca esplosione ha risvegliato un passato infestato di fantasmi e ne ha rivelato i conflitti, parte strutturale della storia del Libano. Un territorio esaurito, "predato dall'assenza del pubblico, brutalizzato dalla fragilità del comune e vandalizzato dalla preclusione di un futuro pensabile e immaginabile" (Boano 2021: 41).

Partendo da quell'istante, il testo<sup>1</sup> prova a collocare il porto di Beirut all'interno di una

linea temporale contestata che traccia dinamiche geopolitiche, socio-politiche ed economiche intrecciate ad una lunga traiettoria di guerre e conflitti civili che hanno riprodotto la vulnerabilità del porto in molte forme diverse ed esamina criticamente il processo di rigenerazione urbana prodotto all'indomani dell'esplosione dell'agosto 2020 (Fig. 1). Quanto emerge è la necessaria riformulazione dell'idea stessa di rigenerazione come

un processo sociale che coinvolge immagini conflittuali del futuro, piuttosto che come semplice questione tecnica. Una forma di giustizia nel futuro richiede la rielaborazione, la rivalutazione e il decentramento di un passato violento e contestato. Seppur brevemente, il testo percorre la storia dei conflitti intorno al porto di Beirut e al suo patrimonio, dimostrando come la (ri)costruzione, l'espansione e lo sviluppo possano divenire



Fig. 1. Distruzione e disperazione (foto di Hanadi Samhan, agosto 2020).

complici nel sostenere conflitti piuttosto che favorire la pace, la prosperità e la sostenibilità. Tale esplorazione, parziale e limitata, evidenzia una indistinguibilità ed inseparabilità tra le forme di conflitto e il suo patrimonio. Una rielaborazione del passato, della geografia e dell'ambiente costruito del porto di Beirut può quindi, gettare luce sul significato dell'eredità stessa del conflitto urbano.

### Il porto di Beirut: un passato tormentato

Il ruolo del porto durante l'impero ottomano, la guerra civile del 1975, la ricostruzione post-guerra civile e più recentemente la più grande esplosione del secolo che lo ha posto sulla mappa del mondo, hanno reinventato ed esacerbato un antico conflitto sopito. La posizione centrale del porto, dalla demarcazione della *green line*, ed il susseguirsi di una storia di eventi tragici dimostrano, ancora una volta, che l'ambiente costruito può essere usato come arma per indirizzare e cooptare il futuro. Un dibattito aperto sull'eredità del conflitto non è solo rivelatore dell'essenza del Libano, ma anche dell'eredità della modernità industriale e post-industriale dei conflitti della regione.

Nel breve spazio a disposizione, tracciamo alcune riflessioni partendo dall'analisi della situazione attuale, muovendoci a ritroso per esaminare i molteplici conflitti urbani e in avanti per esaminare criticamente le proposte di sviluppo della ricostruzione

post-esplosione e gli immaginari che esse mobilitano. Concludiamo riflettendo su come, purtroppo, il conflitto si stia riproducendo in modo indissolubile.

### Il porto di Beirut attraverso gli occhi degli 'altri'

Lo sfondo storico di conflitti, aggressioni e violenze a Beirut e in Libano ha contribuito a creare una complessa rete di complessità socio-economiche e politiche. Queste, unite a incidenti di sicurezza sporadici e aggressioni, hanno generato una grave crisi multiforme sia a livello locale che nazionale in Libano. Questa crisi multiforme, spesso definita "policrisi" (policronica), si manifesta non solo nei ricorrenti scontri politici e nella disfunzionalità decisionale a livello statale, ma anche nelle quotidiane lotte dei residenti della città. Per molti residenti di Beirut, la vita è diventata una battaglia continua per la sopravvivenza, caratterizzata da alienazione, controllo e difficoltà perpetue. La violenza, sia tangibile che intangibile, è diventata parte integrante della vita quotidiana nella città. La sua radicata presenza nella vita quotidiana libanese fornisce una preoccupante base per cicli ricorrenti di distruzione, che colpiscono sia le persone che il paesaggio urbano. Giorno dopo giorno, le persone si confrontano con il senso di alienazione imposto dalla loro città e semplicemente sopportano, operando in uno stato costante di sopravvivenza. Ironicamente,

prevale una forma agnostica di accettazione, riconoscendo la natura ineradicabile dei conflitti del sistema e rassegnandosi allo stato ineluttabile di frammentazione e disfunzionalità del Libano (Samhan *et al.* 2022).

Quando si esamina la storia di Beirut come città costiera lungo il Mediterraneo orientale, è difficile distinguere la sua ascesa e prosperità dal suo ruolo cruciale come ponte commerciale e culturale tra Oriente e Occidente nel corso dei secoli. Questo ruolo, che risale all'era fenicia, coinvolge principalmente il movimento nei porti e sulle navi, enfatizzando la professionalità delle persone della città riguardo al commercio marittimo, comprese le competenze di navigazione e la comunicazione con diverse civiltà in tutto il mondo. Beirut, in particolare, esemplifica la correlazione tra periodi di prosperità e declino di una città e lo stato del suo porto nel corso dei secoli. Alcuni storici sostengono che il porto fosse la pietra angolare dell'identità di Beirut, suggerendo che, senza di esso, la città sarebbe stata una piccola cittadina costiera come altre in Libano. Dopo essere stata devastata da una massiccia esplosione nel 2020, il porto di Beirut è riemerso sulla scena internazionale quando aziende internazionali specializzate, autorità portuali (come Rotterdam e Amburgo), organizzazioni internazionali donatrici (tra cui l'Onu e la Banca Mondiale), organizzazioni non governative nazionali e internazionali, sindacati professionali (come l'Ordine degli Ingegneri e l'Ordine degli Appaltatori), accademici ed esperti coinvolti nella Dichiarazione urbana di Beirut (Dubeissy, Sadek and Daccache 2022) hanno cercato di sviluppare una visione per la ricostruzione del più grande asset economico del Libano.

Possiamo sostenere che, al di là dei confini nazionali del Libano, la ricostruzione del porto di Beirut porta con sé una più ampia influenza regionale e geopolitica. Il porto ha attirato l'attenzione internazionale ed è stato inserito nell'elenco delle posizioni di primo piano nel Mediterraneo, che ospita le rotte di navigazione più trafficate al mondo, rappresentando circa un terzo delle attività di navigazione mercantile globali. Pertanto, i piani di sviluppo del porto rimangono intrisi di visioni regionali che tenevano conto del suo potenziale di crescita ma anche della sua competitività rispetto ad altri porti e mercati regionali (Sleiman 2021).

Il porto di Beirut, la sua operatività come la

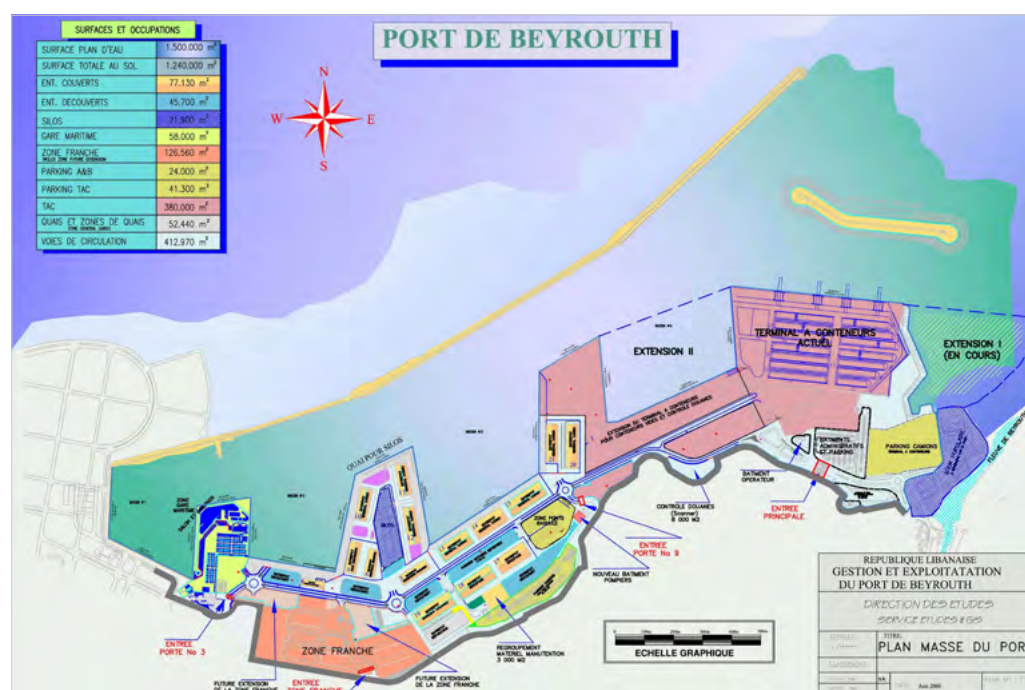


Fig. 2. Planimetria del porto di Beirut che mostra l'ampliamento proposto (fonte: Gestion et Exploitation du Port de Beyrouth - République Libanaise, 2006).

sua forma, è influenzato dalla normalizzazione delle relazioni tra Israele e le nazioni arabe (Telci 2020). Gli accordi di normalizzazione tra gli Emirati Arabi Uniti e Israele sono destinati a favorire la collaborazione nei settori marittimo e dell'aviazione, in linea con le considerazioni geopolitiche strategiche. A conferma di ciò, Israel Shipyards Ltd e Dubai Ports World, una multinazionale logistica di proprietà del governo emiratino, hanno presentato una proposta congiunta per la privatizzazione del porto di Haifa nell'ottobre 2020, ritirandola dopo quattordici mesi (Reuters 2021). Alla fine di gennaio, il magnate indiano Gautam Adani ha acquisito il porto di Haifa durante una cerimonia di firma per l'affare da 1,2 miliardi di dollari, sottolineando i legami storici tra l'India e Haifa e l'importanza degli investimenti indiani nel porto (Essa 2023). L'acquisizione del porto di Haifa è stata considerata una mossa strategica per l'India, che espande la sua presenza nel Medio Oriente e in Europa e stabilisce una rotta commerciale che collega il Mediterraneo al Golfo. L'affare del porto di Haifa rifletteva la tensione tra le aspirazioni dell'iper-capitalismo e le complesse realtà geopolitiche della regione.

Trovando paralleli tra il porto di Beirut e il porto di Haifa, gli eventi recenti indicano un notevole cambiamento nelle dinamiche geopolitiche, con un crescente distacco dalla capitale libanese. Il porto di Beirut, un tempo un prominente 'passaggio per il Medio Oriente', ha visto il suo status diminuire a seguito dell'esplosione.

La narrazione del porto di Beirut e le sue complessità hanno servito da microcosmo per il panorama geopolitico più ampio del Medio Oriente. Le lotte storiche, le crisi ricorrenti e la violenza persistente a Beirut hanno plasmato non solo l'identità della città, ma anche il destino del suo porto vitale. Il porto di Beirut, un tempo celebrato come un prospero 'passaggio per il Medio Oriente', ha subito un declino nella sua importanza che ha portato alla catastrofica esplosione del 2020. Tuttavia, questo declino non è avvenuto in isolamento. È emblematico di più ampi cambiamenti regionali, in particolare la normalizzazione delle relazioni tra Israele e le nazioni arabe. Il coinvolgimento di attori internazionali, aziende specializzate e organizzazioni donatrici negli sforzi di ricostruzione sottolinea l'importanza regionale e globale del porto come hub marittimo

strategico. In questa intricata danza di interessi e potere, il porto di Beirut serve come un toccante ricordo della resilienza duratura del popolo libanese di fronte all'avversità. Riflette anche le sfide e le opportunità più ampie presentate dal mutevole panorama del Medio Oriente.

### La materialità del conflitto

Prima dell'esplosione del 2020 le attività portuali erano diversificate, in qualche modo, non in linea con le disposizioni dei porti moderni che favoriscono la specializzazione rispetto alla diversità per scopi logistici ed economici. Il porto comprendeva un grande scalo container, un terminal passeggeri, un'area cargo e una zona franca (Fig. 2). Lo scalo container si è sviluppato fino a diventare una delle strutture portuali più all'avanguardia del Mediterraneo (Rose 2020). Le sue attività erano fiorenti, con tassi di entrate senza precedenti convogliate all'autorità portuale rispetto al dipartimento doganale libanese. Mentre il dipartimento doganale mirava a limitare l'espansione dello scalo, l'autorità portuale, in particolare il comitato amministrativo (denominato comitato temporaneo), cercava abitualmente di espanderlo.

Vale la pena ricordare che il porto di Beirut è stato descritto da Al Sayed (2020: 3) come "la scatola nera del Libano", in riferimento all'opacità delle strutture, delle procedure e delle operazioni della sua gestione. Per Al Sayed, il porto è un'entità consolidata, indipendente

dallo Stato, che opera in una condizione di eccezione e rimane al di fuori di una gestione e di un controllo ottimizzati delle risorse. Nonostante ciò, rimane uno dei pilastri dell'economia libanese e della tesoreria pubblica per la raccolta delle entrate.

Ci sono stati molti tentativi da parte dell'autorità portuale di espandere lo scalo container. Tuttavia, questi sforzi sono sempre stati ostacolati da diversi attori: figure religiose spinte dai leader politici, camionisti spinti dai timori delle "minoranze" (Barak 2021) e proteste regolari per queste proposte con conflitti continui. Il conflitto si è sviluppato principalmente intorno alla tassazione e alle entrate che gli organi amministrativi avrebbero riscosso. Le entrate derivanti dai trasbordi sono raccolte dal comitato temporaneo portuale senza alcun impegno con il dipartimento doganale; i trasbordi non sono soggetti a tassazione (Sawaya 2002) (Fig. 3). Pertanto, il comitato portuale ha puntato regolarmente a espandere i piazzali per container e le aree di trasbordo all'interno del porto per aumentare le proprie entrate. In risposta, il dipartimento doganale si opponeva ai progetti di sviluppo, sostenendo che ciò avrebbe comportato una riduzione delle aree di carico e di stoccaggio. La radice del conflitto, che si è sviluppato principalmente intorno alle tasse e alla distribuzione delle entrate, è rimasta nascosta e inesplorata nella sfera pubblica. Il conflitto tra le varie parti interessate (comitato amministrativo



Fig. 3. Area di transshipment all'interno del margine orientale del porto (foto di Hanadi Samhan, ottobre 2017).

portuale, dogana libanese, comitato cargo & logistica, gestore dei silos, ecc.) è sempre stato presente, ma si è aggravato ed è venuto alla luce solo attraverso l'opposizione all'espansione del cantiere container, diffamato dal capo del dipartimento doganale marittimo (Tweini 2018).

Badri Daher<sup>2</sup> si è opposto all'iniziativa iniziale che mirava ad ampliare e migliorare il deposito di container e ha chiesto di proteggere gli interessi dei cristiani libanesi nella regione, il che ha portato alla cancellazione di tutti i piani di sviluppo. Negli anni successivi, è stato proposto un altro tentativo di espansione dello scalo container, con la richiesta di un piano generale per migliorare l'area di carico e sostituire i magazzini fatiscenti, tra cui il magazzino 12 dove venivano stoccati i materiali esplosivi. Alla fine del 2018, il comitato portuale temporaneo ha approvato il piano regolatore (Fig. 4), che tuttavia è stato messo in attesa dell'approvazione ministeriale. Durante questo periodo, dopo le elezioni del 2018 si è insediato un nuovo governo e il piano regolatore è stato nuovamente sospeso per le stesse ragioni: si presumeva che qualsiasi piano di sviluppo favorisse gli interessi di alcuni gruppi rispetto ad altri (Elnashra News 2012). Di conseguenza, il bacino 4 non è stato bonificato, i magazzini non sono stati riabilitati e sono stati lasciati a un futuro incerto fino all'esplosione.<sup>3</sup>

I silos per il grano – una struttura grandiosa – hanno agito come testimoni silenziosi delle attività portuali. I piccioni si nascondono nella loro ombra dal calore che sale dal

mare, aggiungendo vita a un'area tranquilla. Il terminal passeggeri, situato all'estremità orientale del porto, era un'altra gemma nascosta: un'area serena e innocente piena di fiori in un sito industriale rumoroso e ombroso. Al contrario, l'area cargo era in condizioni di abbandono; i magazzini erano informalmente divisi per fazioni religiose, le attrezzature di movimentazione erano obsolete e le operazioni erano principalmente manuali e antiquate (Fig. 5).

Il margine orientale del porto è stato oggetto di un lungo conflitto tra Solidere<sup>4</sup> e l'amministrazione portuale. Nel corso degli anni, Solidere, la cui complessa storia, gestione ed effetto nella forma della città non abbiamo il tempo di trattare specificatamente,<sup>5</sup> ha ampliato la sua influenza e ha previsto la bonifica e lo sviluppo di questa parte del porto come un moderno terminal per i passeggeri che sarebbe stato integrato nella città di Beirut (Figg. 6-7). D'altra parte, il porto ha resistito a un destino simile, sopravvivendo a una serie di processi di privatizzazione che il governo stava cercando di portare avanti. Tuttavia, la resistenza è stata opposta da politici rivali che avevano forti legami con una manciata di aziende che beneficiavano delle attività logistiche del porto e che quindi non vedevano di buon occhio qualsiasi cambiamento che potesse turbare il loro flusso di entrate (Leenders 2020). Vale la pena ricordare che l'area sotto la giurisdizione di Solidere, esclusa dai confini ufficiali del porto, è il centro del porto storico dove ha operato per secoli.

## La tragedia di un passato conteso

Storicamente, nel corso di 35 secoli, la lotta per la città di Beirut da parte degli imperi che si sono succeduti è sempre stata legata allo status di questo porto, nonché al ruolo politico, militare e commerciale che svolge come punto critico e posizione marittima influente sulla sponda orientale del Mediterraneo. Il ruolo del porto ha plasmato le decisioni politiche che a loro volta influenzano l'identità, la cultura, la composizione demografica e lo status militare della città. In precedenza, il porto si trovava a ovest della sua posizione attuale. Nel 1894, l'impero ottomano decise di investire e ampliare il porto. Concesse il permesso a una società francese di supervisionare la prima espansione del porto spostando il suo centro dal lato occidentale a quello orientale.

Nel corso del tempo, ci sono prove storiche sufficienti per indicare l'importanza strategica del porto, sia per la città di Beirut che per le forze straniere che si contendevano l'influenza e il potere su di esso. La Francia mantenne il controllo della concessione per la gestione del porto fino al 1960, quando lo Stato libanese decise di recuperare la concessione e di concederla a una società locale creata a questo scopo. Questa società avrebbe dovuto contribuire alla riorganizzazione del porto come struttura pubblica di proprietà dello Stato libanese, da sviluppare e trasformare in un porto primario a livello regionale. Lo scoppio della guerra civile libanese nel 1975 ha messo fine a queste ambizioni, lasciando il porto e le sue operazioni sotto il controllo delle milizie in guerra. Durante la guerra civile,<sup>6</sup> il porto si trovava completamente all'interno del lato orientale della "green line";<sup>7</sup> la regione dominata dalle milizie cristiane che ne controllavano le risorse. Il conflitto per il controllo del porto è continuato da allora, producendo una tragedia del patrimonio conteso intrisa di cicatrici, rovine e immaginari oscurati.

## I fantasmi odiano i nuovi inizi

"Ghosts hate new things precisely because once the conditions that call them up and keep them alive have been removed, their reason for being and their power to haunt are severely restricted" (Gordon 2008: xix).

Sulla scia della esplosione del 4 agosto 2020 e poiché lo Stato libanese non ha la

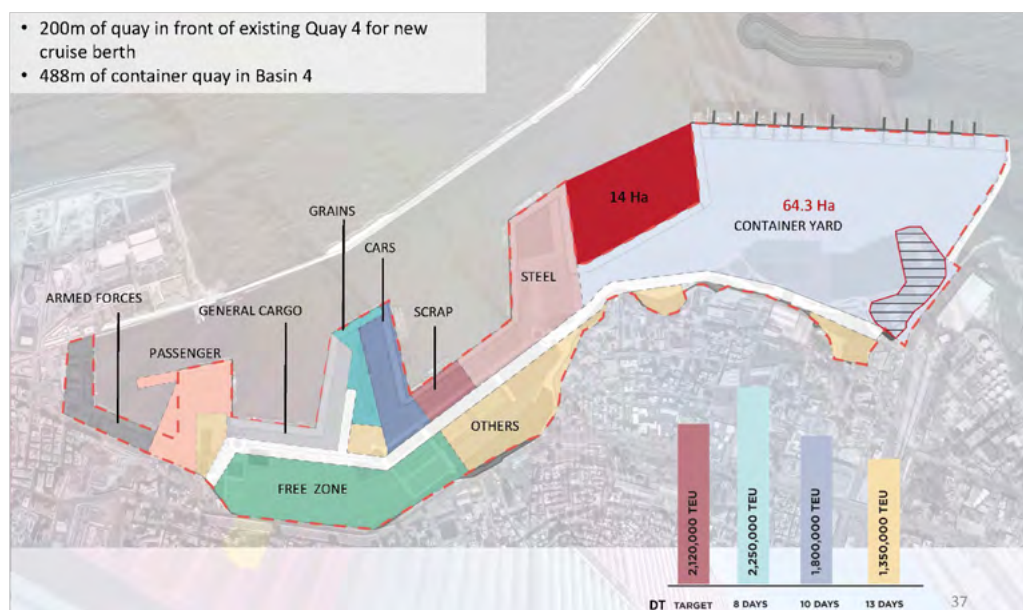


Fig. 4. Piano del porto di Beirut che mostra l'ampliamento proposto (fonte: Khatib and Alami, agosto 2018).

capacità finanziaria di ricostruire una struttura pubblica così imponente, è stato logico orientarsi verso un modello di rigenerazione basato su partenariati pubblico-privati per garantire un ritorno pubblico nei prossimi decenni (ESCWA and Port of Beirut 2020; Walter 2020; Raidy 2021). Per questo motivo, e in considerazione della gara internazionale per l'influenza marittima nella regione del Mediterraneo orientale (Khalili 2020), la "questione della ricostruzione", insieme alla gestione e agli investimenti nel porto, si è trasformata in una gara tra nazioni che cercano di trarre vantaggio dalla posizione strategica del porto. Inoltre, per lo stesso motivo, le autorità libanesi sono state riluttanti a indire gare d'appalto per la ricostruzione, o anche solo a facilitare gli sforzi per iniziare a rimuovere le macerie dall'area, compresi i silos, che hanno subito danni significativi nell'esplosione.

Con una capacità totale di stoccaggio del grano di 120.000 tonnellate, i silos sono diventati un bersaglio di conflitti per decidere se distruggerli, rimuoverli e pulirli, oppure conservarli, preservarli e monumentalizzarli. Dopo due anni di conflitto tra lo Stato, le famiglie delle vittime e gli attivisti, nell'aprile del 2022 il Gabinetto ha annunciato formalmente la decisione di demolire i silos e di costruirne di nuovi sulla base di una "valutazione puramente economica" delle esigenze di sicurezza alimentare del Libano (Megaphone 2022b). L'argomentazione era che il Libano ha bisogno di ulteriore capacità di stoccaggio del grano per far fronte alla carenza di cereali a livello mondiale dovuta alla guerra russa in Ucraina, da cui il Libano importa la maggior parte del suo grano. Il comitato tecnico nominato dal Gabinetto ha confermato che i silos non potevano essere ristrutturati per motivi tecnici e sanitari. Una commissione ingegneristica indipendente ha riferito sulla fattibilità di ristrutturare e rinforzare i silos (Megafono 2022a) per rimanere come simbolo del disastro nella memoria collettiva. Ma il mese successivo i silos presero fuoco. Bruciarono per settimane e poi crollarono lasciando solo una traccia parziale dei tristi eventi di cui furono testimoni (Fig. 8).

### Riproduzione del conflitto

"Somewhere between... the Actual and the Imaginary... ghosts might enter... without affrighting us"

(Hawthorne, citato in Gordon 2008: 138).



Fig. 5. Magazzini deteriorati, porto del Libano (foto di Hanadi Samhan, settembre 2017).



Fig. 6. Parte orientale del porto di Beirut nel progetto di Solidere: a sx render su ortofoto, a dx perimetrazioni (fonte: Dar al Handasah 2012).



Fig. 7. Stato di fatto degli usi del suolo allegato al Masterplan di Solidere per l'ampliamento del porto di Beirut (fonte: Dar al Handasah 2012).



Nel corso dei secoli, Beirut e il suo prezioso porto hanno costituito un esempio eclatante di tragedia, una storia di distruzione che continua a riprodursi e a creare le condizioni per una distruzione futura (Tabet 2020). L'esplosione e le vaste distruzioni che hanno spianato i quartieri di Mdawr, Karantina, Badawi, Mar Mkhail, Rmeil, Jemmayze, Mar Noula e martoriato Bourj Hammoud, Ashrafiye, Bashoura, Zoukak el Blat, e che hanno portato alla distruzione di oltre 100 edifici nelle aree circostanti e allo sfollamento di decine di migliaia di residenti, sono solo una materializzazione in un continuum di conflitti storici.

La corruzione indotta dal settarismo e dalla negligenza ha dominato la scena analitica e la produzione letteraria (Lattier 2013; Karam 2013; Edwards and Bueger 2020; Rose 2020) si è offerta di capire perché e come è avvenuta l'esplosione.

Tuttavia, esplorare la storia del porto come prodotto continuo di un conflitto ci mette in guardia sul fatto che non era e non è solo un prodotto dell'interazione conflittuale tra gruppi sociali settari (Kardhji 2015).

Il conflitto riguarda piuttosto la lotta tra le fazioni dominanti delle potenze imperiali e coloniali, le élite al potere e i signori della guerra, per imporre e mantenere un modello di *laissez-faire* ineguale, liberale e

instabile, allegato agli Stati regionali. In contrasto con l'approccio di Abi Samra (2020: 7) che intende l'esplosione del porto come ciò che ha fatto "esplodere il continuum della storia [della corruzione e della negligenza]" riteniamo che l'esplosione sia stata un evento non costruttivo del conflitto raccontato per continuare a ricreare la stessa storia.

Per questo, l'élite libanese al potere è alla ricerca incessante di come imporre e mantenere lo stesso modello creato in un sistema territoriale rigido e confessionale. Queste caratteristiche di instabilità, iniquità e rigidità giocano un ruolo determinante nel plasmare la storia del Libano, il suo presente e il suo futuro.

Ciò che ci sembra importante è pensare questo evento disastroso come parte di un conflitto inscindibile, dove qualsiasi tipo di narrazione che si rifiuti di riconoscere la rigidità e la continuità del conflitto sarà inevitabilmente oppressiva. La storia attuale del Libano rimane piena di narrazioni in competizione: le varie versioni della guerra civile che continuano a perseguitarci, la nostalgia imperfetta di un'urbanità cosmopolita perduta prima dell'era della guerra civile, o il progetto incompiuto del conflitto.

La guerra è finita da tempo, ma qualcosa di essa continua a vivere e a perseguitarci. I suoi fantasmi certamente. ■

## Note

1 Il testo è l'esito di una revisione e traduzione in lingua italiana, accompagnata da riarticolazione e integrazione con nuovo materiale, di quanto in parte pubblicato come Samhan H., Boano C. (2023), "Inseparable conflict: The port of Beirut, demarcation of contested heritage", in E. Denison, S. Vawda (2022) (eds.), *Modern Heritage Proceedings*, p. 91-97.

2 Badri Daher ha assunto il ruolo di capo dell'amministrazione doganale del porto quando si è verificata la tragica esplosione del 4 agosto 2020. In precedenza, quando la nave Rhosus, che trasportava nitrato di ammonio, ha attraccato al porto di Beirut, ha ricoperto il ruolo di capo del "Dipartimento Manifesti". Nato nel 1972, ha iniziato la sua carriera doganale nel 1994, ricoprendo vari ruoli tra cui la supervisione delle attività del "Dipartimento Manifesti e del Magazzino doganale" del porto di Beirut. Nel gennaio 2010 è stato promosso dalla terza alla seconda categoria. Daher è stato promosso in posizioni amministrative all'interno delle dogane libanesi, in particolare all'interno del Dipartimento Manifesti e Magazzini doganali e della Zona franca generale. Nel 2017 è stato nominato capo delle dogane dal presidente Michel Aoun. Tuttavia, prima dell'esplosione, Daher ha dovuto affrontare azioni legali avviate dal procuratore finanziario, che riguardavano diversi casi associati alla corruzione. Si veda: <https://manhom.com/لناي صخش /اراض-ي-ردب> e <https://www.reuters.com/article/uk-lebanon-crisis-port-insight-idAFKBN27D1JF>.

3 Molte aziende internazionali si sono interessate allo sviluppo del porto dopo il disastro. Per citarne alcune, Hamburg Port Consulting, Colliers International, Fraunhofer Institute e Roland Berger hanno presentato alle autorità libanesi un'ampia proposta multimiliardaria per la ricostruzione e la rivitalizzazione del porto di Beirut e delle aree circostanti. Infine, il Ministero dei Lavori pubblici, in collaborazione con la Banca mondiale, ha avviato uno studio sulle infrastrutture portuali, con l'obiettivo di rivitalizzare il porto di Beirut e di rinnovare il quadro giuridico e normativo che regola questo settore. La Banca mondiale ha selezionato la società di consulenza olandese Royal Haskoning attraverso un processo competitivo, sottolineando l'importanza del coinvolgimento attivo del Libano nel garantire il successo del progetto (OLJ 2022).

4 Nel 1994, Rafiq Hariri, all'epoca primo ministro libanese, istituì una società privata denominata Solidere (*Société Libanaise pour le Développement et la Reconstruction du Centre-Ville de Beyrouth*) per guidare la riqualificazione postbellica di quello che in seguito venne riconosciuto come il "quartiere centrale di Beirut" (Sawalha 1994). A Solidere furono concessi ampi poteri, tra cui la capacità di effettuare acquisti obbligatori di proprietà e di sorvegliare l'area, conferendole di fatto il controllo del centro città, operando come un'entità quasi indipendente (Nagle 2017). Questa situazione rappresentava una fusione tra settore pubblico e privato, confondendo i confini tra interessi pubblici e privati. A Solidere è stata affidata la piena giurisdizione su una zona ben



Fig. 8. I silos danneggiati, documentati dopo gli incendi, mostrano i cumuli di grano fuoriusciti (foto di Hanadi Samhan, agosto 2022).

definita che comprende il centro storico di Beirut e le aree circostanti, compresa un'importante discarica sul mare, per un totale di circa 1,5 kmq. I diritti di proprietà della maggior parte degli ex proprietari e affittuari sono stati trasformati in azioni, che costituiscono i due terzi della proprietà della società. Il restante terzo è stato messo a disposizione per investimenti, sia locali che da fonti arabe, e Rafiq Hariri è stato il principale investitore, cementando ulteriormente l'associazione del progetto con il Primo Ministro, sia nella pratica che nella percezione pubblica. Tuttavia, lo status di Solidere come istituzione che opera al di fuori dei controlli statali, e talvolta in spregio alle leggi e ai regolamenti esistenti che ricadono sotto la giurisdizione di altri enti governativi, ha portato a ritardi in vari progetti nel centro della città. Il suo rapporto con la municipalità di Beirut si è rivelato particolarmente problematico. Si veda Nagle (2017), Sawalha (1994), Nasr and Verdeil (2008).

5 Rimandiamo ad una intervista con Robert Saliba: <https://www.area-arch.it/beyond-solidere-interview-to-robert-saliba/>.

6 Si veda Makdisi and Sadaka (2003), Maasri (2009), Tinas (2017), Fregonese (2009).

7 *Green line* o linea di demarcazione, era una linea che, durante la guerra civile libanese dal 1975 al 1990, separava le fazioni prevalentemente musulmane di Beirut Ovest, a maggioranza musulmana, da Beirut Est, a maggioranza cristiana, controllata dal Fronte libanese. Tuttavia, con il proseguire della guerra civile, è arrivata a separare anche i sunniti dagli sciiti. All'inizio della guerra civile, la divisione non era assoluta, poiché alcuni musulmani vivevano a est della Linea Verde e alcuni cristiani a Beirut Ovest; tuttavia, con il proseguire della guerra civile, ogni settore è diventato più omogeneo, poiché le minoranze hanno lasciato il settore in cui si trovavano. L'appellativo si riferisce alla colorazione degli alberi e della vegetazione che cresceva nelle pieghe disabitate del suo solco. Si estendeva dal nord di Beirut al sud e la strada principale che seguiva la Linea Verde era Damascus Street, attraversando Martyrs square e il porto.

## Riferimenti

- Abi Samra T. (2020), "Messianic Time in Lebanon", *Protean Magazine*, August, p. 1-12 [<https://proteanmag.com/2020/08/29/messianic-time-in-lebanon/>].
- Al saided M. M. (2020), "The Port of Beirut: Lebanon blackbox", *Ida'at*, 5 August, p. 1-11.
- Barak O. (2021), "Infrastructures of Minoritization", *Comparative Studies of South Asia, Africa and the Middle East*, vol. 41(3), p. 347-354. <https://doi.org/10.1215/1089201X-9407871>
- Boano C. (2021), "Beyond violence. Toward the politics of inhabitation", *lo Squaderno*, no. 59, p. 67-71.
- Dubeissy R., Sadek H., Daccache M. (eds.) (2022), "Beirut Urban Declaration", *Proceedings of the Two Workshops, Held at the Order of Engineers and Architects, 5-6 December 2020, 12-14 March 2021, Beirut, and Beirut Urban Declaration Conference, 10-11 April 2021*.
- Edwards S., Bueger, C. (2020), "Corruption , contrebande : le drame de Beyrouth et la question de la sécurité dans les zones portuaires", *The conversation*, 5 August [<https://theconversation.com/corruption-contrebande-le-drame-de-beyrouth-et-la-question-de-la-securite-dans-les-zones-portuaires-144038>].
- Elnashra News (2012), *Deeb rejects the reclamation of Basin 4*, AlNashra.
- ESCWA, Port of Beirut (2020), *Technical Cooperation on Revisiting the Port Master Plan after the Tragic Blast of 4 August*, Port of Beirut Conference Hall, 17 September 2020.
- Essa A. (2023), "Haifa Port, Gautam Adani and Israel's Plan for the Middle East", *Middle East Eye*, 10 March [<https://www.middleeasteye.net/big-story/israel-india-haifa-port-adani-what-tells-middle-east-plans>].
- Fregonese S. (2009), "The uricide of Beirut? Geopolitics and the built environment in the Lebanese civil war (1975-1976)", *Political Geography*, vol. 28(5), p. 309-318.
- Fregonese S. (2020), "The port of Beirut : vital, historic centre of a complex city", *The conversation*, 5 August [<https://theconversation.com/the-port-of-beirut-vital-historic-centre-of-a-complex-city-144022>].
- Gordon A. (2008), *Ghostly Matters: Haunting and the Sociological Imagination*, 2nd edition, University Of Minnesota Press, Minneapolis.
- Karam M. (2013), "Lebanon is too corrupt to care about its corruption", *The National*.
- Kardhji N. (2015), *A Deal with the Devil: The Political Economy of Lebanon, 1943-75*, Doctor of Philosophy, University of California, Berkeley. <https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Khalili L. (2020), "Behind the Beirut explosion lies the lawless world of international shipping", *The Guardian*, 8 August [<https://www.theguardian.com/commentisfree/2020/aug/08/beirut-explosion-lawless-world-international-shipping->].
- Lattier A. (2013), "En pleine croissance , le port de Beyrouth s'agrandit", *Le commerce du levant*, 1 juillet [<https://lecommercedulevant.com/article/22220-en-pleine-croissance-le-port-de-beyrouth-sagrandit>].
- Leenders R. (2020), "Timebomb at the Port : How Institutional Failure, Political Squabbling and Greed Set the Stage for Blowing up Beirut", *Arab Reform Initiative*, 16 September.
- Loukaki A. (1997), "Whose genius loci?: Contrasting interpretations of the "sacred rock of the Athenian Acropolis", *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 87(2), p. 306-329. <https://doi.org/10.1111/0004-5608.872055>
- Makdisi S., Sadaka R. (2003), *The Lebanese Civil War, 1975-1990*, American University of Beirut, Beirut, Lebanon.
- Maasri Z. (2009), *Off the wall: Political posters of the Lebanese civil war*, IB Tauris, London.
- Megaphone (2022a), "Beirut silos: 'Studies show...'", *Megaphone News* [<https://www.youtube.com/watch?v=L0wNsRwt68>].
- Megaphone (2022b), "Government decides to demolish silos: another explosion in the port", *Megaphone news* [<https://www.instagram.com/reel/CcVRpLZoUuT/?igshid=MDJmNzVkJmY%3D>].
- Nagle J. (2017), "Ghosts, Memory, and the Right to the Divided City: Resisting Amnesia in Beirut City Centre", *Antipode*, vol. 49 (1), p. 149-68. <https://doi.org/10.1111/anti.12263>
- Nasr J., Verdeil E. (2008) "The Reconstructions of Beirut", In S. K. Jayyusi, R. Holod, A. Petruccioli, A. Raymond (eds.), *The City in the Islamic World*, p. 1121-48, Brill, Leiden.
- Noureddeen A. (2021), "Port of Beirut: The city wilted flower", *Fanack*, 27 December [<https://fanack.com/economy/features-insights/port-of-beirut-the-city-wilted-flower~224573/>].
- OLJ (2022), "Public Works Ministry and World Bank Launch Study Aimed at Rehabilitating Beirut Port", *Lorient Today*, 11 February.
- Reuters (2021), "Dubai's DP World Pulls out of Haifa Port Privatisation Bid", *Reuters*, 3 December.
- Raidy G. (2021), "Port of Beirut Plans by German investors (Renders + More)", *Medium*, 10 April [<https://ginsoblog.com/port-of-beirut-plans-by-german-investors-renders-more-c2e6813339c5>].
- Rose S. (2020), "'Exactly like the Mafia': tangled inner workings of Beirut port could trip up rebuilding the port", *The national*, 6 September [<https://www.thenationalnews.com/world/mena/exactly-like-the-mafia-tangled-inner-workings-of-beirut-port-could-trip-up-rebuilding-efort-1.1073369>].
- Sawaya L. J. (2002), "What kind of future for the Port of Beirut?", Master's thesis, Master of Science in Civil and Environmental Engineering, Massachusetts Institute of Technology.
- Sawalha A. (1994), "The Reconstruction of Beirut: Local Responses to Globalization", *City & Society*, vol. 10 (1), p. 133-47.
- Samhan H., Mneimneh D., Mekkaoui H., Boano C. (2022), "Lebanese Yawmiyat (Diaries): Archiving Unfinished Stories of Spatial Violence", *Society & Space*, 20 June [<https://www.societyandspace.org/articles/lebanese-yawmiyat-diaries-archiving-unfinished-stories-of-spatial-violence>].
- Sleiman A. (2021), "The Port and the City: The Foundations of the Redevelopment of the Beirut Port", *The Lebanese Center for Policy Studies*, 19 April [<https://www.lcps-lebanon.org/articles/details/2471/the-port-and-the-city-the-foundations-of-the-redevelopment-of-the-beirut-port>].
- Tabet J. (2020), "Trajedya Beirut: Damar you'assissou Damaran", *Institute for Palestinian studies*, issue 124, p. 68-73.
- Tinas M. (2017), "Revisiting Lebanese civil war", *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Special, p. 88.
- Walter A. (2020), "New architecture and design competitions in Helsinki, Beirut, Portland and London", *Architect*, 20 May [<https://architect.com/news/bustler/8257/new-architecture-and-design-competitions-in-helsinki-beirut-portland-and-london>].

### PNRR e cultura. Dai borghi all'intelligenza artificiale

Vittorio Salmoni

È in atto una profonda revisione critica della strategia concepita per il rilancio dei territori e dei luoghi più marginali del nostro Paese ed attuata nel programma operativo del PNRR. Una particolare attenzione è rivolta agli esiti, che iniziano ad essere visibili, dei provvedimenti assunti per il recupero e la valorizzazione dei borghi storici che popolano da nord a sud tutto il territorio nazionale. Il programma del recupero dei borghi storici italiani è nato nell'ambito della strategia comunitaria che la Ue ha messo in atto per fronteggiare i riflessi negativi sui Paesi della pandemia Covid, denominata "Next Generation Europe", avente l'obiettivo di ridurre gli squilibri tra le economie dei Paesi membri attraverso lo sviluppo di una visione sostenibile e condivisa di futuro.

Next Generation EU è stata concepita a misura dei singoli stati europei fornendo loro l'opportunità di costruire la piattaforma per le trasformazioni dei prossimi decenni attraverso interventi 'antifragili', ovvero che non si limitassero a ridurre le difficoltà contingenti, ma consentissero di uscire dalla crisi pandemica con un concreto progetto di futuro che risponda alle esigenze delle nuove generazioni.

L'Italia dei prossimi decenni avrebbe così l'occasione di emergere dalla progettualità finanziata dai fondi europei di Next Generation EU, la quale si impernia su interventi di rigenerazione, sostenibilità e innovazione diffusi nei territori ad alto grado di marginalità. Tali interventi consentono di restituire vitalità, attrattività a luoghi e patrimoni altrimenti destinati alla scomparsa o alla perdita definitiva, attraverso la creazione di lavoro, occupazione, reddito, in un ecosistema economico modellato sulle diverse condizioni locali. L'attenzione verso i borghi è stata sostenuta

da una forte campagna pubblicitaria e di opinione che ha preceduto l'uscita degli avvisi di bando, attuativi della strategia PNRR. Tali strumenti sono finalizzati a recepire progetti per la rigenerazione, valorizzazione e gestione del grande patrimonio di storia, arte, cultura e tradizioni presenti nei piccoli centri italiani, segnati dalla presenza di gravi criticità demografiche e rischi ambientali, integrando obiettivi di tutela del patrimonio culturale con le esigenze di rivitalizzazione sociale ed economica, di rilancio occupazionale e di contrasto dello spopolamento.

I progetti richiesti dall'investimento 2.1 "Attrattività dei borghi storici" del PNRR (M1C3-Cultura), si sono inquadrati nell'ambito delle strategie che interpretano la cultura come *driver* nelle politiche di sviluppo territoriale e locale, alle quali specificatamente concorrono le iniziative per il rafforzamento dei piccoli borghi storici. Ciò si racchiude in un quadro di coerenze con le iniziative di coesione, legislative, istituzionali e finanziarie avviate negli ultimi anni, in particolare la Snai (Strategia nazionale per le aree interne), seguendo alcuni specifici principi, quali la collaborazione pubblico-privato e gli approcci integrati partecipativi. Tali principi risultano essere in linea con la Convenzione di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società e con il Quadro d'azione europeo per il patrimonio culturale, al fine di generare benefici nei quattro pilastri dello sviluppo sostenibile: economia, diversità culturale, società e ambiente.

Per dare attuazione alle finalità sopra descritte, il Ministero della Cultura ha programmato attraverso il PNRR l'investimento 2.1 "Attrattività dei Borghi storici".

In coerenza con gli esiti dei confronti politici e tecnici già intervenuti, l'intervento si è

sostanziato in due distinte componenti operative, cui corrispondono differenti strategie di intervento per fornire risposte diversificate alle istanze dei territori, costituite da:

- Linea A. Progetti pilota per la rigenerazione culturale, sociale ed economica dei borghi a rischio abbandono;
- Linea B. Progetti locali di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici, selezionati attraverso avviso pubblico a regia del Ministero della Cultura.

In uno scenario frammentato e conflittuale quale quello emergente dai territori dislocati lungo la penisola, sarebbe stato necessario pianificare la rigenerazione mantenendo salda la sua impronta progettuale, evitando riferimenti ai modelli del passato, quali quelli riferiti a processi esclusivamente normativi o calati dall'alto o da succedanei della facilitazione o addirittura subordinati alla composizione di agende politiche.

Come si evince dai numerosi casi di sperimentazione attuati e monitorati, la rigenerazione è lo strumento più idoneo ed efficace per operare nel territorio e nei luoghi urbani contemporanei, che non si espandono più ma si trasformano entro i propri limiti consolidati.

La forma, le caratteristiche, la struttura sociale ed economica del territorio sono i riferimenti di modelli di rigenerazione spinti da *driver* diversi, tra i quali la cultura, specie nel nostro Paese, che costituisce l'elemento più potente e completo per innescare i processi di sviluppo e cambiamento.

Rispetto al complesso quadro di riferimento strategico sopra richiamato l'esito della azione è stato contraddittorio.

Riguardo al bando Linea a, la valutazione critica non ha guardato l'entità dei partecipanti, limitata a 21 – uno per Regione – dalle stesse condizioni dell'avviso, ma l'effettiva

capacità di gestione del finanziamento da parte di enti locali piccoli o piccolissimi, per la maggior parte sguarniti della minima organizzazione amministrativa. Per quanto concerne il bando Linea b, il giudizio emergente è più complesso e si riferisce innanzitutto all'elevata partecipazione da parte dei comuni, circa 1.800, rispetto alla potenzialità di copertura, dichiarata nello stesso avviso, di 229 progetti, saliti a 289 in fase di aggiudicazione. Per alcuni osservatori e operatori istituzionali, scientifici e tecnici, i numeri evidenziano che molti progetti siano stati presentati in libera uscita dai 'cassetti' in cui stazionavano da anni, puntando in tante direzioni diverse, componendo un quadro eterogeneo, difficile da riportare a fattor comune e da valutare con criteri riconducibili alla visione originaria. Per restituire una corretta diagnosi sulla esperienza, va dato conto, infine, ma sarebbe stata da analizzare prima della formulazione dei bandi, di una posizione antagonista, espressa efficacemente con il titolo della pubblicazione "Contro i Borghi" efficacemente sintetizzata dall'estratto che segue: "Un paese di poeti, santi e navigatori. Ma anche di borghi. Da qualche anno, e in coincidenza con l'esplosione e la crisi del modello urbano e metropolitano, va di moda la 'riscoperta dei borghi'. Messa alle strette, la metrofilia in crisi di identità riscopre il piccolo, e si rifugia nell'esaltazione del – presunto – nucleo urbano originario, assunto a modello e paradigma dell'autenticità. Il significato proprio della parola 'borgo' viene così allargato a dismisura, decontestualizzato e posto in un generico passato, fuori dal tempo. Nato per connotare un abitato storico circondato da mura e caratterizzato da una riconoscibile struttura urbanistica e da specifiche tipologie architettoniche e monumentali, il termine diventa un sinonimo generico di «piccolo aggregato urbano», a cui vengono associati immanicabilmente valori estetici di proporzione e armonia, presupposto implicito di un'elevata valorizzazione patrimoniale. Viene così messa in scena una rappresentazione del «borgo-merce» impastata di «archeologizzazione» e «medievalizzazione», associata alle rievocazioni storiche in costume, al «pittresco» e al *branding* della località «tipiche». A questa *musealizzazione* patrimonialista si accompagna la *calcificazione* della comunità locale, rappresentata come insieme omogeneo e armonico del bel tempo che non c'è più, priva di conflitti e differenze sociali e culturali. Come spesso accade, all'inizio l'uso traslato

della parola ha avuto anche una funzione apprezzabile. Qualche decennio fa, quando il «borgo» era ancora una piccola parte di una narrazione più ampia, quando le iniziative di Uncem e Anci, dei Borghi più belli d'Italia e dei Borghi autentici, si univano – con spirito positivo e ottimistico – alle denominazioni comunali di Veronelli e ai presidi *Slow Food*, al nuovo uso disinvoltato della parola si sono associate iniziative meritorie, mosse dalla volontà di rianimare una rete di relazioni, tra produttori e consumatori, come tra persone e filiere. Fu questa la fase di avvio di un processo di riscoperta e di ripensamento delle aree interne e montane, dopo la lunga parabola della modernizzazione novecentesca che aveva marginalizzato e reso invisibili valate e contadi. Da qualche tempo, però, non è più così: e la pervasività borgo-centrica, la *borgomania*, separa invece di unire, spezza il rapporto vitale tra l'insediamento e il suo intorno, persegue la polarizzazione contro il policentrismo, congela la lunga e contrastata storia dell'insediamento umano nel nostro paese, in favore di una fissità senza tempo che è il contrario della storia e annulla la geografia dei luoghi, come se i borghi potessero esistere senza le relazioni con le aree che li circondano. Dimenticando che lì si continua ad abitare e sempre più spesso si costruiscono percorsi di rivitalizzazione e rigenerazione. [...]” (Barbera, Cersosimo e De Rossi 2022: I-II) La rassegna di articoli presentati in questa sezione della rivista, richiama il convegno tenutosi nell'ottobre 2022 a Torino in occasione della XIX edizione di Urbanpromo ed è stata strutturata per riportare al lettore l'articolazione del dibattito che si è aperto

a seguito dei provvedimenti governativi, di cui Giuseppe de Luca espone, con la consueta lucidità e precisione, i termini di discussione nel pezzo di apertura.

Seguono i racconti di tre progetti esemplari presentati da comuni al Bando borghi, il primo borgo Fossi di Accadia, vincitore in Puglia del bando Linea a; gli altri due concorrenti nella Linea b, localizzati nelle Marche, ad Appignano e Montefano in Provincia di Macerata. Da essi traspare lo spirito generoso e pieno di attese che ha contraddistinto l'azione della maggior parte dei proponenti, nel rintracciare occasioni di rigenerazione del proprio ambito urbano che fungessero da propulsori di sviluppo accelerato rispetto al 'passo' ordinario a cui si erano adattati da anni per i condizionamenti imposti dalla finanza pubblica.

Le tre proposte sono trainate da progetti culturali: il patrimonio dei beni artistici e architettonici ad Accadia, il museo della ceramica ad Appignano, la città della fotografia a Montefano. Chiude la rassegna l'escursione nella Villa Hercolani di Osimo, storico edificio di straordinaria bellezza il cui parco è stato oggetto di una proposta di recupero ambientale connesso ad attività di animazione e aggregazione sociale rivolte alla comunità locale, presentata al bando per i parchi e i giardini italiani, promulgato sempre dal Ministero della Cultura in stretta connessione con il bando per i borghi. ■

#### Riferimenti

Barbera F., Cersosimo D., De Rossi A. (2022), *Contro i Borghi. Il Belpaese che dimentica i paesi*, Donzelli, Roma.

DEFINIZIONI: LA CACOFONIA INTORNO AL CONCETTO DI BORGO	
<b>The Wom Travel</b>	Elenca 60 borghi più belli d'Italia e di questi solo 9 sono frazioni, i restanti sono comuni. Le frazioni sono: Castellaro Lagusello di Monzambano, Tellaro di Lerici, Borghetto di Valeggio, Civita di Bagnoregio, Albori di Vietri sul Mare, Chianalea di Scilla, Marzamemi di Pachino, Ricetto di Candelo, Canale di Tenno <a href="https://travel.thewom.it/italia/i-borghi-piu-belli-d-italia.html">https://travel.thewom.it/italia/i-borghi-piu-belli-d-italia.html</a>
<b>Anci - Associazione nazionale dei comuni italiani</b>	Elenca 330 comuni per la categoria i borghi più belli d'Italia <a href="https://borghipiubelliditalia.it/club/">https://borghipiubelliditalia.it/club/</a>
<b>Associazione Borghi autentici d'Italia</b>	Elenca 268 borghi e di questi solo 4 sono frazioni, i restanti sono comuni. Le frazioni sono: Borgagne di Melendugno, Montepagano di Roseto degli Abruzzi, Montesilvano Colle di Montesilvano, Mutignano di Pineto <a href="https://www.borghiautenticiditalia.it/borghi">https://www.borghiautenticiditalia.it/borghi</a>
<b>Tci - Touring club italiano</b>	Elenca 262 comuni, di cui ben 200 sono dichiarati borghi "eccellenti" <a href="https://www.bandierearancioni.it/approfondimento/premiare-dal-touring-262-bandiere-arancioni-tutta-italia-11-le-nuove-localita%C3%A0">https://www.bandierearancioni.it/approfondimento/premiare-dal-touring-262-bandiere-arancioni-tutta-italia-11-le-nuove-localita%C3%A0</a>

Fig. 1. Schema comparativo dell'identificazione dei borghi (elaborazione di Giuseppe De Luca).

## I borghi come monumento, questo l'intento del bando nazionale sulla rigenerazione

Giuseppe De Luca

Intendo sostenere la tesi che l'Avviso pubblico del Ministero della Cultura inerente i "Progetti di rigenerazione culturale e sociale dei piccoli borghi storici" nell'ambito del PNRR abbia avuto come sfondo l'idea di borgo come monumento e non tanto di borgo come aggregato sociale e presidio di territorio.

Questa critica parte da un presupposto: il concetto di borgo esiste ed è proposto da menti che sono portatori di interessi, spesse volte non troppo nascosti, di valorizzazione finanziaria del patrimonio abitativo storico esistente e dei contesti in cui questo patrimonio si trova, specialmente di quello paesaggistico e ambientale, e non già dalle comunità e dalle società, più o meno ridotte al lumicino, che, invece, vi vivono e che trattano quei luoghi come paesi inseriti in contesti socio-economici, anche se deboli, ma con un forte radicamento culturale.

Ho trattato questa distinzione in altro contributo, nell'articolo "I Borghi esistono nelle menti dei portatori di interessi, spesse volte nascosti, non nella vita delle persone che vivono in Paesi" (De Luca 2022). Mi serve qui richiamarlo solo per ricordare che l'Italia è ricca di paesi e frazioni, genericamente definiti dal Touring club italiano come "piccoli insediamenti civili", tanto da censirne nell'Annuario generale dei comuni e delle frazioni d'Italia, quasi 60.000 (al 1993). Vivere in questi luoghi, e tenerli in vita, è possibile solo se si struttura un senso di comunità, anche elementare o minimale, fatto di servizi, di struttura sociale, anche solidaristica, e di lavoro, che serve a dare senso di appartenenza, identificazione, attaccamento in quel luogo e in quel contesto. Lo spazio, le strutture fisiche, i territori e i paesaggi sono esiti sociali e risultati di lavoro collettivo di lungo periodo. Se si vuole conservarli, o meglio rigenerarli culturalmente e socialmente, serve prima di tutto interrogarsi sui percorsi

socio-economici di lungo periodo e, in seguito avere una visione lunga che aggiorni quel percorso per instradarlo verso futuri soprattutto economici e poi sociali aggiornati. L'Avviso pubblico del Ministero di questo non tratta affatto, nemmeno implicitamente, perché le due linee di intervento sono indirizzate ad altro: alla definizione di un progetto pilota di intervento "di carattere esemplare", uno per Regione, volto alla rigenerazione culturale, economica e sociale per quelle realtà a rischio abbandono o abbandonati; alla individuazione di 229 borghi storici nei quali far convergere 580 milioni, per sostenere proposte presentate dai Comuni o aiuti a piccole e medie imprese localizzate o che intendono insediarsi nei borghi selezionati. Solo chi ha poca dimestichezza con la varietà e le numerose alterità presenti nei nostri territori regionali e subregionali può pensare che un siffatto approccio verso un'unica realtà "esemplare" o verso un singolo "centro abitato" possa realmente avere una qualche capacità di incidere su strategie locali. I paesi e le frazioni d'Italia sono sempre inseriti in contesti territoriali di natura sistemica e complementari tra loro per servizi, pubblici e privati, che servono alla loro vitalità e funzionamento. Tutti loro hanno nel corso del tempo definito legature più o meno robuste tra di loro, fino a creare 'ammagliamenti' insediativi e realtà socio-economiche, spesse volte influenzati dall'orografia del territorio, dalla presenza e/o dalla scarsa presenza di infrastrutture di collegamento, dalla localizzazione geografica e dalle risorse agricole e paesaggistico-ambientali disponibili. Non considerare questa strutturazione non solo ha significato non conoscere il Paese che si intende governare, ma ha generato un rischio di fratturazione reale, se non di vera e propria rottura di queste legature. Un effetto terremoto, per essere molto chiari. La scelta di optare di destinare le risorse su singoli

Comuni e non su territori, infatti, ha prima di tutto finito per generare una concorrenzialità tra comuni appartenenti a uguali territori, e poi a distinguere in delle stesse legature territoriali tra chi avrebbe potuto ottenere i fondi e chi no. Una sorta di corsa tra 'disperati' per farne vincere solo uno, oppure a far emergere progettualità localistica e non già progettualità mutualistica tra simili.

Una scelta, questa predisposta dall'Avviso pubblico del Ministero, del tutto oppositiva a quella definita nella Strategia nazionale per le aree interne, che invece ha uno sfondo di riferimento diverso, quello delle "area-progetto" con l'obiettivo di creare "forme appropriate di associazione di servizi (o, quando lo riterranno, unioni o fusioni) funzionali alla sostenibilità di lungo periodo della strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locale" (Governo Italiano 2013: 7).

L'Avviso pubblico non si inserisce in questo sentiero, ma parla di altro. Fa perno su un'altra narrativa: quella dell'eccezionalità e della sua riconoscibilità. Tratta i piccoli borghi come "monumenti di pietra in parte viventi", dimenticando che questi sono paesi, comunità e territori. Quella auspicata, invece, non sembra politica sociale, né politica di sostegno all'economia, ma solo semplice valorizzazione da *brand* di mercato, per attivare processi di finanziarizzazione elitaria per quelle poche realtà che si aggiudicheranno i fondi pubblici, senza un progetto di territorialità e senza raccordi con le legature territoriali entro cui quelle realtà e quei paesi sono inseriti.

I casi presentati in questa rassegna confermano la tesi finora descritta e conducono far pensare all'esistenza di una narrazione diversa da quella che presuppone l'Avviso pubblico: una narrazione della reale condizione dei territori, degli insediamenti umani presenti nelle aree interne dell'Italia. O meglio, fa pensare ad una vera e propria discrepanza, tra la narrazione istituzionale ufficiale e la narrazione culturale vera e reale di chi vive in queste realtà. Mi viene in aiuto, nella mia sottolineatura, un saggio di Suketu Mehta sulla mentalità dei villaggi e delle città indiane, di cui riporto qui un breve passaggio: "Le discrepanze fra le storie ufficiali e quelle non ufficiali sono moltissime. Se la storia dice che Mumbai è la capitale finanziaria dell'Asia, allora per far spazio agli uffici siamo autorizzati a demolire senza scrupoli

centinaia di ettari di piccole industrie. Se la storia dice che Mumbai è un mosaico di comunità, allora non costruiremo palazzoni nelle aree industriali e non deturperemo le vecchie cittadine inglobate nella metropoli. Il problema è che i media, la stampa e soprattutto il settore elettronico prediligono invariabilmente una delle due narrazioni, quella che prevede maggiori investimenti, tecnologia all'ultima moda e immagini sgarigianti. Alcune delle più elaborate finzioni a proposito della città non si trovano nelle opere dei romanzieri, ma negli opuscoli delle agenzie immobiliari e nei progetti degli urbanisti" (Mehta 2016: 23).

Si comporta così l'Avviso pubblico sui borghi (che a mio avviso sono invece paesi). Proposto e 'gridato' sulla stampa, nei media, negli opuscoli e nella pubblicità e "usato non per l'università dei piccoli comuni, ma come brand identificativo di una parte di essi come *value proposition*, cioè un piccolo comune riconoscibile rispetto all'universalità dei comuni applicando alcuni criteri condivisi. Una operazione consapevole, quindi, di immissione di valore immateriale in qualcosa con un approccio di natura scientifica. Un marchio, infatti, non è il prodotto in sé, è solo ciò che dà significato e valore al prodotto e ne definisce l'identità attraverso un insieme di caratteristiche, immagini mentali o sensazioni che i 'consumatori' richiamano quando pensano a un simbolo, a un prodotto, o richiedono un servizio, oppure si affidano ad un'organizzazione, oppure pensano ad un luogo specifico" (De Luca 2022: 170). Facendo così quelle legature esistenti e quelle catene di valore sociale, economico, culturale e paesaggistico esistente verrà irrimediabilmente fratturato. ■

#### Riferimenti

De Luca G. (2022), "I Borghi esistono nelle menti dei portatori di interessi, spesso volte nascosti, non nella vita delle persone che vivono in Paesi", in G. Polizzi, *Le città Toscane e l'ambiente dopo la pandemia. Resilienza o trasformazione*, Memesis, Milano-Udine, p. 171-181.

Governo Italiano (2013), *Accordo di Partenariato 2014-2020. Strategia nazionale per le aree interne: definizione, obiettivi, strumenti e governance*, Roma [https://www.miur.gov.it/documents/20182/890263/strategia\_nazionale\_aree\_interne.pdf/d10fc111-65c0-4acd-b253-63efae626b19].

Mehta S. (2016), *La vita segreta delle città*, Einaudi, Torino.

## Rione Fossi di Accadia. Suggestione di un borgo che affascina il suo territorio montano

Eustachio Franco Antonucci

Il borgo Rione Fossi di Accadia, assieme ai Borghi di Biccari e di Pietramontecorvino appartenenti all'Area interna dei Monti Dauni di Capitanata, in Provincia di Foggia, è risultato vincitore, su 53 partecipanti, del bando Regione Puglia: Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, Misura M1.C3 "Cultura e Turismo", Linea A "Attrattività dei Borghi per una Rigenerazione integrata", dotato di un finanziamento di € 20 milioni.

Dal lontano 1930, anno del terribile sisma del Vulture, il Rione Fossi di Accadia, consolidando la propria identità indefinita di *Ghost town*, "borgo-fantasma", è cristallizzato dentro le sue architetture ruderizzate, che evocano più magia e mistero che tregenda di spettri o misteriosi eventi, nascosto in mezzo ai boschi del Subappennino Dauno e che lo hanno metabolizzato come eccezione urbana del territorio della Capitanata ed oltre. Solo poche casette antisismiche lontane dal

borgo, le sole immagini della moderna Accadia, guardano alla scala della Capitanata più avanzata proiettandosi nel territorio vasto, portandosi appresso l'intera area interna montana, puntando ad un coinvolgimento speciale e forse anche ad un ribaltamento degli equilibri complessivi, cambiando o, almeno, mettendo in discussione l'attuale modello nazionale/comunitario di sviluppo nord-sud, lungo la dorsale longitudinale passante San Severo-Foggia-Cerignola, che marcia indifferente a connessioni trasversali delle aree interne.

La cerniera tra il Borgo Fossi ed Accadia è costituita da una piazzetta, un piccolo salotto-proscenio, dove spiccano presenze di valore come la bella Torre dell'Orologio, simbolo di Accadia, l'antica Fontana monumentale, l'Arco della antica Porta di Capo e, all'interno, la Chiesa Matrice, che, seppur pericolante, rappresenta il baricentro perfetto di una



Fig. 1-3. A sinistra: la Torre dell'Orologio. Dall'alto: la Fontana monumentale della piazzetta-cerniera; uno scorcio del Rione Fossi (foto dell'autore).

eccellente composizione urbana (Fig. 1-3). Fin dal II-I aC Accadia, e ancor prima il Borgo Fossi, deve la sua vita alla civiltà dei Dardani, popolo illirico dei Balcani, e alla misteriosa divinità "Acca Dea", che ha caratterizzato per lungo tempo la mistica atmosfera dell'intero Subappenninico Dauno.

Al mito della Acca Dea è forse dovuto l'originario disegno urbano ad 'ovoidale concentrico' del Borgo Fossi, con analogie agli antichi riti di fondazione urbana: la città come 'specchio del cielo', o delle misteriose divinazioni augurali. Un disegno mitico, che emerge ancora più drammatico e sorprendente dai tracciati dei ruderi, che scoprono 'l'anima' della storia come antiche città perdute.

In epoca ancora più antica il Rione Fossi è stato segnato da una rete di caverne-grotte ipogee, chiamate fossi, da cui "Rione Fossi" e di Accadia la "fossa dei Greci", lungo la pendice orientale della collina urbana, usati come ricoveri degli Eremiti Orfici.

Luoghi misteriosi che si sono poi integrati in continuità con lo sviluppo del soprastante borgo, dall'assetto urbano unitario, quasi fuori del tempo.

Le grotte sono l'anima profonda degli attuali ruderi, che fanno capolino dagli alberi prepotenti, simbolo di futuro diverso.

La storia di Accadia ha registrato passi interessanti anche in epoca romana, legata al cartaginese Annibale, che vagava per l'intera Puglia e, dopo la caduta dell'impero

Romano d'Occidente, ha prevalso ovunque la dominazione bizantina con i suoi segni che sono rimasti impressi nella cultura dei luoghi. È seguita una storia medioevale intermedia, comune all'intera area subappenninica dauna, culminata nell'assedio subito da parte aragonese nella contesa tra angioini ed aragonesi per la conquista del Regno di Napoli.

Oggi Accadia è uno dei tanti graziosi paesi/borghi Subappenninici dauni, che, dall'alto della loro cresta montana-collinare, guardano a valle, come orgogliosi baluardi storici, immersi in un ambiente sano e diverso.

In basso, trova spazio la pianura, umida, paludosa, della storica transumanza di Capitanata. La contemporaneità segna la storia peggiore del Subappennino Dauno, con un progressivo, forse irreversibile, degrado socio-economico, generazionale, marcato da configurazioni territoriali e urbane tra le più arretrate e marginalizzate delle aree interne nazionali. Calo demografico, invecchiamento ed emigrazione giovanile sono i dati più significativi che emergono drammaticamente a connotare la struttura socioeconomica della zona. Accadia ha sofferto le conseguenze di questa situazione, anche per la sua localizzazione di uno tra i comuni montani più interni, a confine con l'Irpinia, collocandosi spesso in fondo alle ricorrenti graduatorie della qualità della vita, contribuendo al negativo costante record

nazionale di Capitanata, con conseguente e parallelo svilimento del settore turistico di vocazione, rilevante componente strategica di Capitanata.

Il primo elemento di riscatto delle stesse aree interne daune e dei loro borghi può, quindi, rintracciarsi nel grande patrimonio di storia, cultura e qualità paesaggistica che ancora conservano, quali, nel caso specifico di Accadia, le omonime 'gole', localizzate nel Bosco di Pietra di Punta, o lo stesso Borgo Fossi, eccezionale mix di ruderi e natura introiettata dal bosco con una continuità centrifuga avvolgente, in un gioco policentrico radiale-anulare, una composizione alberata diffusa ovunque, spinta da una vivace natura spontanea.

Il Rione Fossi ha rappresentato una formidabile occasione di valorizzazione discreta della intera Capitanata sottostante, attraverso un progetto di rigenerazione urbana, integrato ad un ambiente boschivo eco-sostenibile, anticipatore di azioni successive che puntano su catene di valore, filiere coerenti, reti integrate per raggiungere la qualità diffusa.

Il primo livello di recupero puntuale del Borgo e della stessa Accadia passa per la nuova morbida accessibilità in un contesto territoriale aperto al Bosco che dal Rione Fossi si dirige in direzione nord, verso Bovino e il Santuario di Valleverde, per poi scendere lungo il "Corridoio Ecologico del Cervaro", primo vettore di congiunzione, uno dei principali strumenti sussidiari del territorio, un grande canale non solo eco-ambientale che può contenere e veicolare di tutto.

Il Corridoio ecologico del Cervaro è uno dei principali progetti-pilota (Fig. 4) del Pptr, Piano paesaggistico territoriale della Regione Puglia – tra i più efficaci piani nel contesto nazionale –, che segue una linea che si protende lungo le principali direttrici del territorio, scendendo gradatamente nella grande 'tavola' di Capitanata, fino al Golfo di Manfredonia, Gargano e mare Adriatico, in un *continuum* paesaggistico da cui tutto si riguarda nelle giornate chiare.

A sud-est la catena ambientale corta e densa in direzione di Sant'Agata delle Puglie, denominata la "Loggia delle Puglie", si riversa in forma di favoloso triangolo urbano scenico, sulla vallata del fiume Carapelle/Calaggio, accanto all'Autostrada A16 Napoli-Bari, dove progredisce e si sviluppa il progetto del corridoio dell'alta capacità ferroviaria Napoli-Bari.

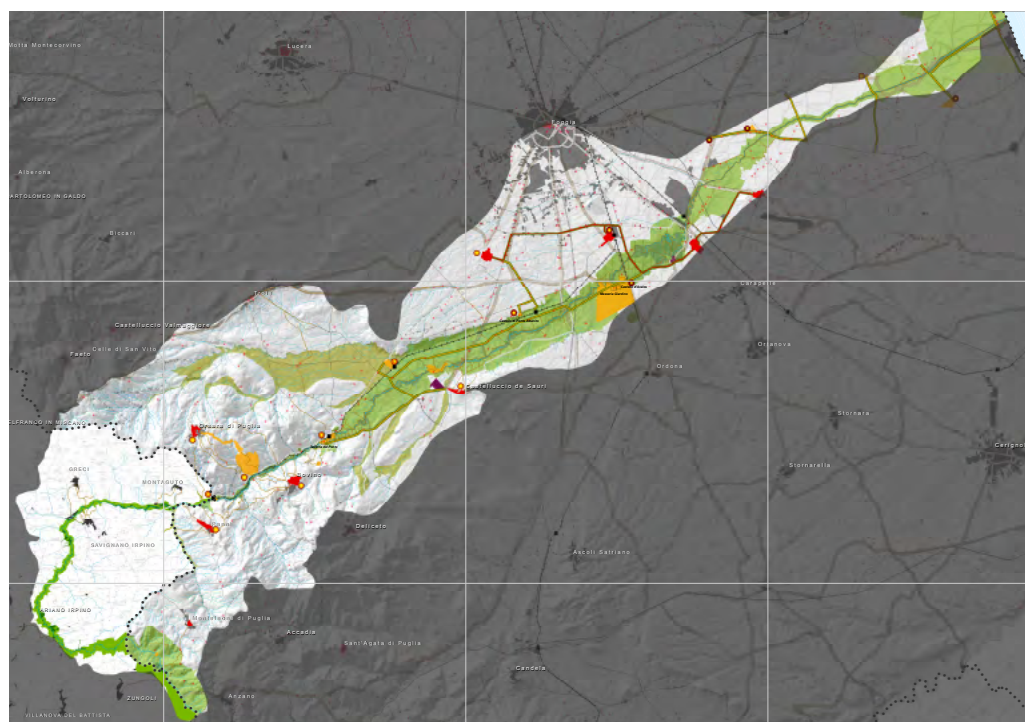


Fig. 4. Corridoio ecologico del Cervaro, Tavola di progetto 17A, RE Multifunzionale: strategie per la valorizzazione (fonte: Regione Puglia).

In tale nuovo contesto, le aree interne montane daune potrebbero ritrovare un equilibrato rapporto con la Capitanata delle tante città, mantenendo ciascuno dei due ambiti territoriali identità, specificità e valori propri. Una pacificazione vasta, con sviluppo se non pareggiato, comunque accomunato da medesimi obiettivi, arricchito da elementi di nuova continuità, a condizione che il Subappennino Dauno non si ritrovi in un nuovo isolamento, magari 'dorato', oppure soggiogato in una forma diversa dal passato. Potrebbe anche essere, questa, l'occasione e l'impulso per un grande progetto dell'area vasta di Capitanata, da tanto tempo inutilmente atteso, che comprende anche nuove relazioni, semplici, 'a giro', con le limitrofe Irpinia, e Basilicata, impennate sulla struttura boschiva montana espansiva che connota l'Italia dei grandi paesaggi, oggi conosciuta solo in parte, con l'altra, tra cui il territorio delle aree interne montane daune, ancora tutta da scoprire.

La rete connettiva è costituita dagli antichi itinerari religiosi, artistici-culturali, commerciali, oggi ricongiunti, che attraversano l'intera Capitanata, passando per il Subappennino ricollegandosi alle antiche vie europee di San Michele Arcangelo (Monte Sant'Angelo), della via francigena, della via sacra longobardorum.

Ma sono parte di questa 'armatura territoriale' anche i grandi sistemi tratturali radiali-anulari iper-territoriali della antica 'transumanza' di Capitanata, in ingresso e uscita dall'Abruzzo, Molise, Irpinia, oggi riconosciuti come Patrimonio immateriale dell'Unesco. Questa rete lunga si interseca con il sistema-ragnatela del comprensorio dauno montano, che attende un collegamento, materiale e immateriale, per far parte assieme dell'Ape, Appennino parco d'Europa.

Il bando regionale del PNRR offre l'occasione di un progetto integrato di territorio e urbano per costruire un primo volano a forte induzione, superando il metodo, a lungo praticato, delle azioni autonome.

La rigenerazione urbana assegna la priorità al recupero di quello che rimane del contesto urbano colpito dal sisma, come scenario diverso ma suggestivo e affascinante, ('urbanistica dei ruderi'), in dialogo coerente con la attuale Accadia, costituito dalle architetture che meglio hanno resistito nel versante sud-ovest del borgo, a ridosso della piazzetta-cerniera, mantenendo intatta la relazione

con la Chiesa e con gli altri edifici di pregio storico architettonico, prima di tutto ai resti del Palazzo Ducale.

I ruderi monumentalizzati o anche riconfigurati come 'inserti storici' negli itinerari interni 'a spirale' e 'a pietra viva', caratteristici della cultura locale, offrono innumerevoli suggestioni di rimando alla storia al senso urbanistico dell'intero del Borgo, a scala cittadina e peri-urbana, scavando e ridisegnando anche la invadente vegetazione alberata. L'intervento si fa piano urbanistico e progetto edilizio al tempo stesso ed assume la regia socio-culturale di 'sintesi' identitaria sostanziale disegnando la "Mappa di Comunità".

La strategia generale è già leggibile nello studio di fattibilità presentato dal comune in sede di partecipazione al bando regionale, articolato in specifiche "Linee e rispettive Azioni" A/B/C/D/E, nelle quali sono articolati i seguenti indirizzi progettuali:

- recupero e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico;
- recupero delle unità residenziali ed arredo urbano;
- incentivi alle imprese, in particolare culturali e creative;
- valorizzazione dell'artigianato locale e di area;
- valorizzazione culturale, promozione e comunicazione;
- generali 'azioni di sistema'.

All'interno delle linee sono indicati gli inter-

venti di maggiore ricaduta locale e territoriale di seguito riportati:

- padiglione espositivo dei Monti dauni;
- strutture di *info-point*;
- opera artistica *Future in the Past*, con museo e residence d'artista;
- laboratorio permanente delle terre fragili;
- strutture minimali per l'Accadia blu festival;
- incentivi per la ricettività diffusa;
- strutture di *wedding destination*;
- incentivi alle imprese creative e *start-up*;
- centro di formazione;
- interventi diffusi di ri-funzionalizzazione urbana e territoriale;
- interventi di miglioramento dell'accessibilità per alcune locazioni eccellenti, quali le gole di Accadia, la taverna Romana e il ponte Rotato.

Si tratta di interventi concepiti con un forte spirito di ricostruzione della identità locale, coniugata con l'intenzione di coinvolgere l'intero territorio subappenninico dauno, quindi con effetto di ritorno, esteso all'intero territorio.

Il Borgo Fossi definisce gli altri borghi dell'area montana, fratelli; chiama in causa per maggiori confronti paesaggistici il Gargano, la Provincia di Foggia, le aree verdi e le aree agricole disseminate nel Tavoliere, anche queste isolate nella infinita landa senza riferimenti. Il Borgo Fossi offre una visione diversa, per ottenere nuova dignità, per sé e per il suo territorio. ■

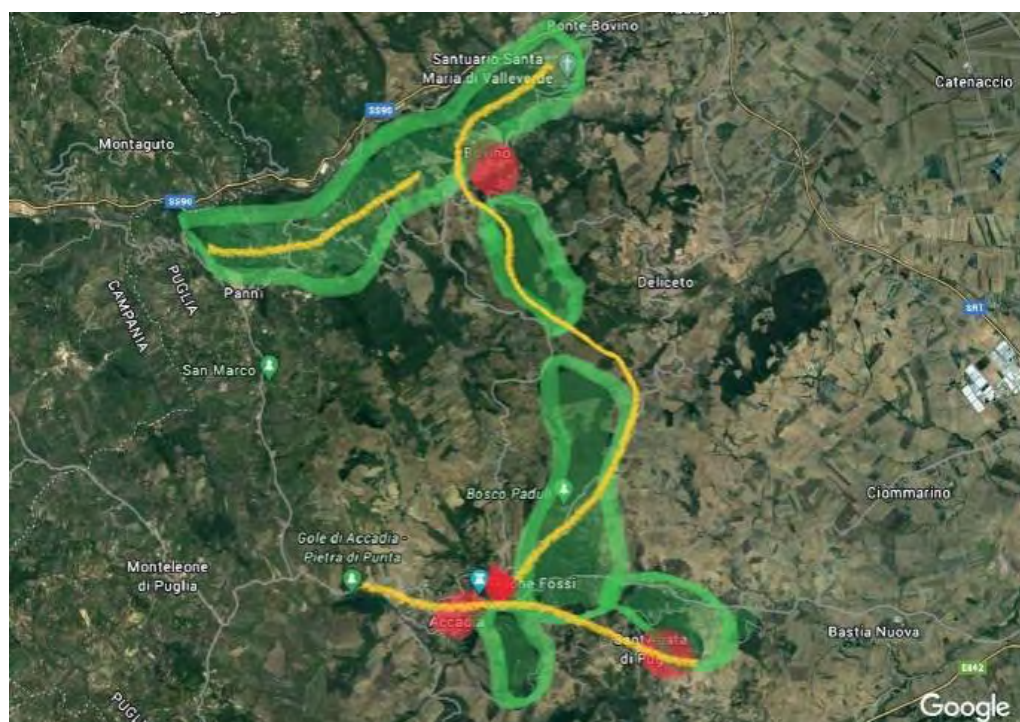


Fig. 5. Il Sistema continuo dei boschi (elaborazione dell'autore su foto aerea Google Maps).



## Il progetto di museo diffuso ad Appignano (Mc)

Mariano Calamita, Stefano Montecchiarini

Appignano (Mc) sorge nella valle del torrente Mannocchia, a 199 metri sul livello del mare. È situato a metà strada tra mare e montagna, entrambe raggiungibili in soli 30 minuti di auto. Sebbene sia tra i comuni più piccoli della provincia Marchigiana, con poco più di 4.000 abitanti e 22 kmq di superficie, vanta un borgo medievale ben conservato e una serie di eccellenze manifatturiere e agroalimentari. In particolare, è nota per la produzione artigianale di ceramica, il settore del mobile e la tradizione enogastronomica legata ai legumi.

Le origini di Appignano risalgono all'epoca romana. Il nome deriverebbe da *Appinuis*, il gentilizio romano che deteneva un potere qui. Sulla collina del sole, posta a est del borgo, recenti scavi archeologici hanno rinvenuto dei reperti databili dal II secolo aC al IV-V secolo dC.

A poche centinaia di metri da dove è stato rinvenuto il materiale archeologico, vi era

un sito di raccolta dell'argilla usata dai mastri artigiani. Quell'argilla viene descritta dai vecchi artigiani come "chiara di color giallo paglierino, senza brecce leggermente sabbiosa, bellissima per lavorarla". Le caratteristiche ambientali del terreno e la presenza del torrente hanno permesso lo sviluppo di quella che da cinque secoli rappresenta la principale attività del paese: la ceramica.

Le fonti fanno risalire l'inizio dell'attività ceramica ad Appignano al 1557, quando Pasqualino Mariani di Caldarola si stanziò qui e ne cominciò la produzione. Nel corso dei secoli l'arte della terracotta si è tramandata di padre in figlio arrivando fino ai giorni nostri. Si sono succeduti secoli di espansione e contrazione del settore ceramista. Il secolo di più rapido sviluppo dell'arte vasaria è stato il XIX, secolo in cui la produzione diventa nota in tutta la Regione e il borgo riceve l'appellativo di "Paese dei cocci". Il XX secolo segna un secolo di crisi

del settore, soprattutto per via delle emigrazioni dal borgo, il boom economico e l'introduzione di stoviglie di alluminio e di plastica nelle abitudini dei consumatori. La vocazione artigiana del territorio si arricchisce, quindi, dell'arte dell'ebanisteria, aprono diversi falegnami e poi industrie di produzione di mobili. L'arte della ceramica però non si spense del tutto e oggi, grazie ad una serie di artigiani locali che hanno cominciato a reinventarsi abbracciando elementi di innovazioni, di creatività e di design e al supporto dell'amministrazione comunale, negli ultimi dieci anni sta vivendo nuovo slancio. Infine, i legumi, il piatto povero della tradizione contadina, da 19 anni viene valorizzato grazie alla manifestazione culturale eno-gastronomica "leguminaria" che si svolge il terzo weekend di ottobre e attrae oltre 20.000 visitatori ogni anno.

Nonostante le risorse culturali e naturali del borgo, ad oggi risultano assenti infrastrutture e investimenti per valorizzare le risorse territoriali, promuovere l'interpretazione dei valori del territorio e favorire lo sviluppo di nuove imprese.

La strategia del progetto Mudapp (Museo diffuso Appignano) è essenzialmente basata sulla valorizzazione delle risorse del territorio, per consentire ad Appignano di prosperare come borgo creativo dalla forte identità artigiana. Gli interventi migliorano l'offerta culturale e turistica, supportano le imprese già esistenti e incentivano lo sviluppo di nuove realtà attraverso:

- investimenti infrastrutturali – fisici e digitali – per riqualificare uno spazio esistente (Palazzo Accorsi) da dedicare all'arte e alle imprese (formazione);
- interventi di animazione (*workshop* internazionali, laboratori, mostre permanenti e temporanee, attivazione di forme di turismo lento ed esperienziale);
- una piattaforma innovativa di fruizione turistica e commerciale;
- lo sviluppo urbanistico/artistico del borgo attraverso il museo diffuso (residenze d'artista);
- un piano di comunicazione integrato.

Partendo dagli interventi infrastrutturali, la prima esigenza rilevata riguarda la riqualificazione dell'immobile comunale (ex mobilificio oggi semplicemente chiamato palazzo ex Accorsi), posto in Borgo Santa Croce, al fine di renderlo uno spazio polifunzionale di conoscenza, di aggregazione, di scambio,



Fig. 1. Vista su Appignano (foto di Fabrizio Redaelli ©).

di saper fare. In particolare, lo spazio di 600 metri quadri, ospiterà la sede del museo della Ceramica (in cui si inseriscono le opere vincitrici di "CeramicAppignano" e i reperti archeologici), un'area per le esposizioni temporanee locali ed internazionali, un laboratorio da dedicare a *workshop* di ceramica e a disposizione degli artisti, una zona per il *co-working* e altre attività formative. Tra queste, un incubatore di nuove imprese a sostegno alle attività locali per favorire un *market-place* del settore ceramico e creare una strategia di marketing territoriale.

Dal 2015, con l'obiettivo di valorizzare l'antica arte dei vasai Appignanesi, è stato istituito "CeramicAppignano", un concorso nazionale di Ceramica che ha visto la partecipazione di numerosi artigiani di rilievo della scena nazionale (l'ultima edizione ha visto la partecipazione anche di artisti internazionali). In sei anni, hanno presentato domanda per partecipare 535 artisti, di questi ne sono stati selezionati 273. Le opere vincitrici che sono entrate a far parte del patrimonio pubblico sono 26.

Il riuso adattivo di Palazzo Accorsi permetterà di rendere un luogo, ad oggi in disuso, un *hub* di creatività e di saper fare, un luogo di incontro dedito alla sperimentazione oltre che alla musealizzazione del patrimonio. Queste scelte derivano da un ascolto del territorio e delle esigenze non solo concettuali, ma anche strumentali degli *stakeholder* coinvolti. A titolo esemplificativo, il laboratorio sarà dotato di forni e attrezzature attualmente non disponibili che sono stati indicati direttamente dagli artisti locali, e di cui potranno usufruire per attività creative e formative.

Il museo non si limita all'interno del palazzo ma si espande fuori, nelle strade del borgo e lungo i percorsi naturalistici. Il museo diffuso, realizzato in collaborazione con le maestranze, le associazioni locali e con gli artisti in residenza diventerà un motivo di orgoglio per i cittadini e un'attrazione turistica per i visitatori. Le attività di ricerca, permetteranno di radicare gli interventi su studi scientificamente validi e articolare le narrative per diversi *target* di utenza.

La comunicazione a 360° contribuirà a far conoscere il borgo promuovendolo come meta turistica e a sviluppare il mercato per le imprese del territorio che avranno a disposizione una piattaforma di *e-commerce* per la vendita online dei propri prodotti.

Fanno parte del percorso di visita da valo-

rizzare anche le installazioni realizzate nello spazio urbano a partire dall'iniziativa "Ceramic Urban Art". Nel 2011, grazie a questo progetto, si sono cominciate a realizzare opere in ceramica che stanno rendendo il centro storico un museo a cielo aperto. Iniziative di questo tipo sono poi proseguite nel corso degli anni grazie alle collaborazioni pubblico-private portate avanti sul territorio. Tra queste, il *restyling* nel 2018 della Fontana di Borgo XX Settembre, diventata un *landmark*. Nel 2020 i mastri vasai di Borgo Santa Croce hanno partecipato alla riqualificazione della zona inserendo elementi decorativi in ceramica sui muri della città e nei basamenti della nuova illuminazione. Sulla base di queste esperienze virtuose, nate grazie a una comunità operosa e partecipe, si basa la strategia del progetto di rigenerazione. L'obiettivo è quello di portare queste iniziative un livello più alto favorendo la contaminazione del borgo con l'esterno e la creazione di contenuti attraverso forme di arte partecipata. Per farlo, si realizzeranno una serie di residenze artistiche in collaborazione con il museo Carlo Zauli, l'associazione italiana Città della Ceramica, accademie e scuole di design e al coinvolgimento della comunità locale e degli artigiani. Nel corso delle residenze, oltre che approfondire le tecniche ceramiche e tramandare il patrimonio immateriale del

borgo, i giovani avranno l'occasione di intervenire nello spazio pubblico realizzando installazioni e opere *site-specific*, create soprattutto con materiali di riuso (selezionato dalle imprese manifatturiere del territorio), da inserire nel percorso del museo diffuso e migliorare gli spazi di aggregazione all'interno del tessuto cittadino. La presenza annuale di artisti in residenza permetterà di ravvivare il borgo e favorire la partecipazione culturale della comunità.

Un'altra macro-categoria di intervento riguarda la valorizzazione e creazione di nuovi percorsi per promuovere la fruizione del patrimonio culturale e naturale del borgo. Un museo diffuso che si sviluppa anche attraverso un lavoro di ricerca storica, con il coinvolgimento di ricercatori e università, per raccontare la storia del borgo e le sue peculiarità.

Il percorso sarà valorizzato anche attraverso una piattaforma digitale e avrà molteplici livelli di lettura per rivolgersi a diversi *target*, tra cui bambini, disabili, studiosi.

Da un punto di vista della capacità del progetto di produrre effetti concreti nel contesto locale, in particolare sulla tenuta e incremento dei livelli occupazionali, lo stesso indubbiamente è volto:

- al contrasto dell'esodo demografico;
- all'incremento della partecipazione culturale;
- alla tenuta/incremento dei flussi turistici. ■



Fig. 2. La fontana di ceramica di Borgo XX Settembre (foto Comune di Appignano).

## Il Festival di fotografia per il Borgo di Montefano

Denis Curti

“Ho trascorso una parte della mia infanzia in un orfanotrofio. Non ho mai fatto mistero di questa vicenda perché, nel bene e nel male, questa storia ha dato una direzione precisa alla mia vita. Ho avuto la fortuna di incontrare persone generose, come i miei genitori, e per quanto mi sarà possibile, vorrei restituire la stessa generosità che ho avuto in dono. È per questo che mi sono sempre dedicato a una fotografia capace di raccontare storie e di raccogliere emozioni. Ho sempre in mente, quando sviluppo i miei progetti, un'idea di 'fotografiamagica', in grado di superare il tempo e di scavalcare qualsiasi barriera e di sapersi posizionare oltre i confini di genere, per unire le più diverse culture. Mi interessa una fotografia libera e diretta. Mi interessa costruire immagini che sappiano arrivare dritte al cuore delle persone.” (M. Galimberti). Nella caratteristica cornice di Montefano, un incantevole borgo situato nel cuore delle Marche, il premio dedicato al “fotografo delle dive” Arturo Ghergo affonda le sue radici culturali nel territorio regionale da ormai sette apprezzatissime edizioni. Un'iniziativa appassionante, nata con il supporto del Progetto Amami, elaborato nell'ambito del Distretto culturale evoluto delle Marche nel 2014 e promossa attivamente dall'associazione “Effetto Ghergo”, costituitasi nella circostanza, che è riuscita ad attrarre a sé un rilevante numero di fotografi, professionisti e appassionati, affermandosi come uno dei protagonisti più vivaci del panorama fotografico nazionale.

Fin dal 2015, data ufficiale di istituzione del “Premio fotografico Arturo Ghergo”, ogni anno le strade di Montefano si animano di personalità della cultura, dell'arte, delle istituzioni, delle comunità locali, di giovani in un'onda che si espande dappertutto, per seguire gli eventi del Riconoscimento alla carriera, assegnato da una prestigiosa giuria, e del “Premio new talent”, attribuito, tramite una *open call* tematica ad un giovane fotografo.

Gli edifici storici della città si colorano di creatività per ospitare le camaleontiche combinazioni dei linguaggi visivi di grandi maestri della fotografia internazionale, tra cui spiccano le opere di Ferdinando Scianna, Maurizio Galimberti, Piero Gemelli, Maria Vittoria Backhaus, Giovanni Gastel, e di giovani autori emergenti come Federico Sorrentino, Alessandro Scattolini, Luna Simoncini e Noemi Comi.

Si tratta di un vero e proprio viaggio per immagini che, attraverso la svolta innovativa degli ultimi anni, si espande inglobando la tradizione all'interno di una densa rete di iniziative comunicative, le cui fondamenta concettuali si ergono su una duplice intenzionalità.

Da un lato c'è la volontà celebrativa, quasi materna, di omaggiare la figura eclettica di Arturo Ghergo, un professionista del ritratto, che ha saputo immortalare l'essenza umana del cinema con gusto e squisita originalità. Dall'altro risulta evidente l'obiettivo di creare un significativo punto d'incontro tra gli esperti del settore fotografico e il pubblico. È dunque in questo clima di contaminazioni stilistiche e riflessioni temporali che il team di lavoro dell'associazione “Effetto Ghergo” (composto da Cristina Ghergo, Presidente di giuria, nonché figlia dello stesso fotografo, Denis Curti, Direttore artistico del Festival e Claudia Scipioni, Presidente dell'associazione e coordinatrice logistica) va delineando una struttura festivaliera attenta ed esponenzialmente attuale, capace di interpretare la fluidità del mezzo fotografico muovendosi su più piani operativi: l'universo digitale e lo scenario fisico.

Questa caratteristica ibrida permette al Festival di accompagnare il suo affezionato pubblico durante tutto l'anno. Di fatto, nel corso dei mesi che precedono gli appuntamenti del concorso, una florida programmazione di contenuti fotografici invade i suoi canali social e le relative piattaforme *web*, esplodendo in una sinfonia di

eccellenza intellettuale. Conferenze, presentazione di libri e dirette *streaming* si posizionano come nuova modalità di racconto contemporaneo, consolidando l'importante centralità dell'educazione visiva.

Così facendo l'aura perturbante del Festival si espande riuscendo a coinvolgere un numero sempre crescente di aderenti: nelle ultime edizioni l'affluenza è aumentata significativamente e la qualità dei progetti proposti ha sbaragliato le aspettative della giuria.

Per quanto riguarda lo scenario fisico il Festival di fotografia a Montefano offre un ampio ventaglio di occasioni di confronto, volte all'accrescimento personale e al consolidamento autoriale.

I visitatori salpano così verso un mare sconfinato di incontri mirati a lasciare un segno indelebile in ognuno di loro. È pertanto in un'atmosfera del tutto informale che *workshop* e letture portfolio individuali danno la possibilità ai partecipanti di scambiare conoscenze e osservazioni con artisti, galleristi, critici e curatori per acquistare maggiore coscienza lavorativa, oppure per imparare come approcciarsi al soggetto, come sviluppare un progetto personale e, infine, trovare il proprio linguaggio espressivo.

La formazione e l'informazione giocano, dunque, un ruolo fondamentale nella missione divulgativa del Festival: scuole e circoli didattici rappresentano i luoghi dove nascono i fotografi del domani ed è essenziale poter dare loro voce. Per questo, insieme a percorsi espositivi di autori affermati e di nuove proposte, i progetti di studenti marchigiani e italiani trovano il loro spazio espressivo all'interno di un universo democratico, stimolato da un collettivo amore per la bellezza evocativa delle immagini. In aggiunta, attraverso il supporto di figure attentamente selezionate, durante ogni edizione, quattro accademie italiane (Macerata, Milano, Roma e L'Aquila) lanciano un progetto fotografico in linea con il tema del Festival, andando così a individuare i cinque portfolio più meritevoli per allestire una mostra collettiva in grado di comporre un'ampia mappatura delle più interessanti promesse accademiche.

Il Festival di fotografia a Montefano è una realtà che fa della cooperazione e delle sinergie territoriali il motore della sua potenza operativa, è un centro fantasioso intorno al quale gravitano notevoli attività parallele. Dai frequentatissimi laboratori per bambini,

ai seminari accademici, passando per la prestigiosa realtà imprenditoriale di Poltrona Frau che, oltre a rappresentare uno dei più longevi sostenitori del Festival, organizza degli stimolanti percorsi guidati all'interno dell'azienda e del suo museo d'impresa realizzato da Michele De Lucchi, per intessere un legame simbiotico tra abitante, visitatore del concorso e filiera regionale.

Allo stesso tempo, i musei civici di Palazzo Buonaccorsi a Macerata si rivelano degli alleati preziosi nella *chermes* artistica del Festival poiché, in occasione dell'ultima edizione, hanno ospitato, all'interno delle loro sale espositive, la sensazionale mostra di Maurizio Galimberti intitolata "Il mosaico del mondo".

Una visione multipla di persone, luoghi e sensazioni che sembrano, di riflesso, tradurre in immagini la poliedrica dinamicità che contraddistingue l'identità di Montefano.

L'associazione Effetto Ghergo e suoi relativi partner si propongono, quindi, come custodi di un preziosissimo portagioie di storie, nel quale il passato si intreccia con il futuro formando un unicum di consapevolezza progettuale. Un insieme genuino che, tramite la commistione di nuovi linguaggi con la sistematica costruzione di un archivio locale, intende elevare la memoria storica a messaggio universale.

Come nel caso del racconto fotografico, realizzato dal marchigiano Claudio Colotti, nell'ambito del progetto regionale "LoGusTi": una serie dirompente di ritratti collettivi degli abitanti di Pieve Torina, una ridente località collinare duramente schiacciata dalla potenza devastatrice del terremoto nel 2016. È immergendosi nelle vite di queste persone che Colotti realizza delle immagini simbolo di orgoglio, dignità e profonda appartenenza. Da questi scatti non traspare autocommiserazione o dolore inconsolabile, bensì emergono coesione e sincera vitalità. I volti e i corpi, immortalati dall'alto attraverso una composizione panoramica e compatta, pseudo-militaresca, chiedono a gran voce di essere seguiti in un pellegrinaggio esistenziale. Qui bambini, anziani, famiglie, ma anche studenti, artigiani, impiegati pubblici e maestre, sembrano abbandonare per un istante la loro dimensione fisica per innalzarsi a iconografia comunitaria.

Perciò è anche grazie alla narrazione visiva catturata dall'obiettivo di Colotti che il Festival, nella sua totalità produttiva, riesce

a sviscerare un concetto chiave della modernità, la presenza.

Si tratta di una presa di posizione da intendersi non unicamente con la sua concezione semantica, ma interpretata come "esserci" all'interno della società. In questo modo la cadenza ciclica del concorso e le sue relative diramazioni fotografiche si uniscono indissolubilmente alla vita del singolo accogliendolo in un contesto ricco di senso. Senso che si rintraccia nel rapporto con uno dei fotografi premiati a Montefano, Maurizio Galimberti, il più sensibile ai temi della inclusione, partecipazione, diffusione dei saperi, il più generoso a condividere la sua arte con la comunità locale. Fin dai suoi primi esordi nel mondo della fotografia, quando il suo approccio era ancora amatoriale e parallelo alla sua attività di imprenditore, Galimberti, nella maggior parte delle volte, ha riportato alla luce il periodo durante il quale ha vissuto in orfanotrofio prima di essere adottato e, quindi, cominciare una nuova vita. Questo dato assume un particolare valore per capire la sua espressività artistica perché la vicenda dei mosaici è intrinsecamente e indissolubilmente legata a quel momento della sua esistenza. L'intuizione delle gabbie a mosaico sgorga vivida dal ricordo della visione obbligata attraverso le grate alle finestre della sua stanza all'istituto per bambini senza famiglia. Un *imprinting* indelebile che nel tempo si è trasformato in cifra stilistica

e che gli ha consentito di disegnare nuove mappe concettuali.

Quando l'autore decide di trasformare la passione giovanile per la fotografia in professione, sceglie come strumento la macchina fotografica istantanea. Nelle sue mani questo mezzo è andato oltre il puro dato descrittivo, attraverso un procedimento calcolato e sempre orientato alla manipolazione e alla trasfigurazione del visibile. Galimberti si ritrova appieno in questa dichiarazione "La vita reale non mi piace. Ne voglio un'altra, immaginaria" pronunciata da Fabio Schisa, protagonista del film di Paolo Sorrentino *È stata la mano di Dio*. Ecco perché sceglie di costruirne una artificiale e parallela, in cui tutto è più sicuro e si soffre di meno. Da questo si deduce l'attaccamento e la fascinazione che il fotografo ha per la sperimentazione, sempre applicata a tutta la produzione. Il suo linguaggio espressivo mescola questi influssi alla sensibilità per l'immagine contemporanea, caratteristiche rintracciabili nelle avanguardie storiche, in particolare nel futurismo e nel cubismo per le forme e lo spirito, nel surrealismo e nel dadaismo per i modi.

L'esperienza di Galimberti è divenuta patrimonio collettivo di un luogo, Montefano, che ha scelto la strada della cultura, dell'arte della fotografia, per comprendere se stessa, la sua storia, le relazioni con il suo territorio, il futuro che ha davanti. ■



Figg. 1. Museo Arturo Ghergo (fonte: produzione e proprietà associazione Effetto Ghergo Montefano).

## Villa Simonetti a Osimo (An)

Simone Gheduzzi

### Introduzione

L'esperienza e il lavoro svolto per il bando PNRR dedicato al restauro e la valorizzazione di parchi e giardini storici nasce dalla volontà della famiglia Hercolani Fava Simonetti di valorizzare il Parco di Villa Simonetti ad Osimo, di proprietà della famiglia stessa. Il progetto, intitolato "Arte natura cura nel Parco di Villa Simonetti", si è sviluppato a partire dal riconoscimento e lo studio del luogo e del suo valore da un punto di vista storico, sociale e artistico.

### Il contesto

Villa e parco sono collocate nelle Marche, più specificamente nella frazione di San Peterniano ad Osimo, in provincia di Ancona, in uno scenario assai suggestivo. Il paesaggio circostante è, infatti, situato tra Monti Sibillini e il Parco regionale del Conero, in uno scenario dal forte valore naturalistico, ma anche storico.

Il parco, infatti, accoglie al suo interno un insieme di fabbricati il cui corpo principale è costituito da Villa Simonetti, inserita nel complesso delle dimore storiche della provincia di Ancona.

Sul parco sussiste la tutela del Decreto legislativo 42/2004, Codice dei beni culturali e del paesaggio. Inoltre, nel 2020 la Commissione regionale per la tutela del paesaggio ha valutato lo stesso come "un contesto di non comune bellezza e dal rilevante interesse paesaggistico, in quanto caratterizzato da un bassissimo grado di compromissione e trasformazione", dichiarando sia il parco sia la dimora storica beni di notevole interesse pubblico. In aggiunta, per tutta l'area sono stabilite modalità d'uso finalizzate a garantire la conservazione dei valori naturali, botanico-vegetazionali, storico-culturali e paesaggistici. Tali tutele sono testimoniate dalla storia e dal valore paesaggistico che questo luogo ha accumulato nei secoli.

### Storia della villa

Villa Simonetti nacque come casino di caccia intorno al XVI secolo, per poi trasformarsi negli anni in centro agricolo imponente grazie all'ampio parco a disposizione della tenuta. Esso fu anche sede dell'annuale pubblica fiera di merci e di bestiame, fra le più frequentate della provincia. Fu poi residenza padronale e di villeggiatura.

Il carattere produttivo della villa fa sì che essa diventi un polo attrattivo, acquisendo un notevole valore sociale. Tra la fine del XIX secolo e l'inizio del XX, infatti, viene ripensato il parco, concependo la piantumazione di pini e cedri, in uso in quel periodo, che sostituiranno le vigne e i frutteti che avevano circondato la villa fino ad allora.

Risultano tracce di un giardino fiorito, oggi non più visibile, munito di statue e giochi d'acqua alimentati da un sistema di recupero delle acque.

Nella seconda metà del '700 Annibale Simonetti commissionò importanti lavori di ampliamento, che conferirono alla villa l'attuale aspetto volumetrico e architettonico. Ad accrescerne il valore sotto questo punto di vista fu senza dubbio la facciata principale, disegnata dall'architetto Luigi Vanvitelli, lo stesso architetto della Reggia di Caserta. Il prospetto è ancora oggi caratterizzato da due altane centrali e due torrette laterali, tutte disegnate con perfetta simmetria.

Nello stesso periodo, inoltre, l'artista pesarese Giannandrea Lazzarini realizzò le decorazioni del salone di rappresentanza, raffiguranti scene tratte dall'antica storia di Osimo. Il parco, invece, ha un'estensione di 12 ettari di grande valore ambientale, dovuto alla presenza di una ampia varietà di specie arboree. Tra di esse spiccano soprattutto alcuni esemplari secolari tra cui un *Cedrus libani*, secolare e di notevoli dimensioni.

Il cedro è stato inserito nell'elenco degli alberi monumentali del Ministero delle Politiche Agricole e, grazie alla sua secolare bellezza

e maestosità, costituisce oggi uno degli elementi più attrattivi di tutto il sistema.

La proprietà da sempre custodisce e tutela il parco, la villa e gli edifici rurali.

### Il team ed il progetto

L'emissione di questo bando PNRR per la valorizzazione dei parchi e giardini storici ha generato una nuova spinta progettuale, proprio in un'ottica di valorizzazione. Uno degli aspetti fondamentali di questa iniziativa è, infatti, la promozione di una commistione tra l'ente pubblico e il soggetto privato: attraverso l'uso di risorse pubbliche, il proprietario può salvaguardare il bene, ma è tenuto anche ad aprirlo al pubblico, permettendone la fruizione ed incentivandone la conoscenza. Pertanto, data questa premessa, è apparso subito necessario modificare l'approccio alla progettazione, superando il concetto di un progetto esclusivamente di carattere paesaggistico e architettonico ed entrando in dinamiche virtuose e innovative.

Per valorizzare il bene, quindi, è apparso necessario adattarsi ad una progettualità che abbracci proposte culturali, con una visione nel presente e una gestione programmata nel tempo. Si è dunque scelto di procedere con un approccio olistico alla progettazione, prevedendo la costituzione di un *team* multidisciplinare composto da architetti, urbanisti, educatori, giuristi, paesaggisti e figure esperte nella progettazione culturale. Il suddetto raggruppamento ha saputo accogliere i desiderata della proprietà e trasformarli in un progetto completo e unitario, in cui la tutela dei valori storici potesse unirsi saldamente all'offerta culturale.

Proprio da questo tipo di approccio è nato il nome del progetto: "Cura, cultura e natura". Queste tre, infatti, sono le parole chiave che rappresentano il progetto nel suo insieme. Un progetto che prevede l'attivazione di un nuovo polo culturale, in cui la componente naturalistica viene recuperata ed adattata alla fruizione pubblica, in cui l'arte e la cultura entrano in simbiosi col parco e diventano un mezzo per la cura di patologie complesse.

La rigenerazione del parco prevede, quindi, percorsi artistici e culturali immersi nella natura. Il target di persone afferisce a due fasce fragili della società: i parkinsoniani e gli adolescenti. Questi, infatti, risultano troppo spesso poco coinvolti in eventi culturali,

soprattutto in contesti di così elevato pregio architettonico e naturalistico. Proprio per questo, i progetti culturali propongono una metodologia che integra elementi artistici, di movimento fisico e di cura.

Il primo percorso previsto è il "Dance Well", un progetto di ricerca ideato e promosso dal Centro scena contemporanea della casa della danza di Bassano del Grappa. È rivolto, principalmente ma non esclusivamente, ai malati di parkinson. È un progetto che genera una nuova forma di accesso all'arte della danza, con impatti importanti sul benessere fisico dei partecipanti. Vi sono effetti positivi anche sulla salute mentale del singolo e della comunità con cui interagisce, poiché *Dance well* include strategie riabilitative, migliora il senso del ritmo, dell'equilibrio e sviluppa la creatività dei partecipanti. Il secondo percorso che è stato previsto è "Be Your Hero", una forma di allenamento per gli adolescenti. Questo metodo unisce la pratica fisica, basata sulla disciplina dell'*art du déplacement*, alla pratica cognitiva per la riflessione e acquisizione di *life skills*. L'obiettivo è quello di aiutare le ragazze e i ragazzi a prendere coscienza delle proprie capacità personali e trasversali. L'*art du déplacement*, in particolare, è una disciplina simile al *parkour*, che mette però al centro la collaborazione, la non competizione, l'importanza di superare gli ostacoli e aiutare gli altri a superarli, senza che ci sia un vincitore, ma con l'obiettivo di migliorarsi e riflettere sulle proprie competenze.

Infine, la proposta punta a rigenerare paesaggio e architettura attraverso progetti sempre mirati a chi ne usufruirà. Infatti, il progetto paesaggistico, pensato con una logica di sostenibilità ambientale, è stato concepito ispirandosi alla pratica giapponese dello *Shinrin-Yoku*, o bagno nella foresta. Esso offre ai fruitori un'esperienza di ricongiungimento con la natura, anche come possibile reazione alla recente pandemia. Vengono adeguati e implementati i percorsi e le vie d'accesso alle aree boscate, delimitate da un perimetro di protezione arbustivo; l'ecosistema al suo interno darà luogo a cenosi stabili in cui specie vegetali e animali conviveranno libere dall'azione umana. Vengono, inoltre, coinvolte le comunità del territorio con la creazione di orti che ricordano il carattere produttivo della villa e il posizionamento di arnie per l'apicoltura.

Per quanto riguarda l'architettura, invece,

si è scelto di valorizzare l'antica serra a est della villa, una componente identitaria fortemente integrata al parco, in cui saranno recuperati i volumi, le pavimentazioni e migliorati in chiave di sostenibilità ambientale servizi e impianti.

Sempre pensando al pubblico che ne usufruirà, si è ragionato sulla stagionalità della sua funzione originaria, legata alla protezione di colture pregiate, che consente l'uso alternativo nel periodo di non occupazione, con attività culturali temporanee come *lecture*, *workshop* e attività di *dance well*.

### Opinioni sul PNRR

Il bando ha permesso di sviluppare un pensiero critico rispetto alla procedura del PNRR. Insieme ai membri del *team* ci si è interrogati sugli aspetti positivi e su quelli migliorabili, giungendo ad una serie di conclusioni condivise.

Tra i meriti, si riscontra come questo tipo di progettazione comporti una rendicontazione puntuale di tutte le spese previste. Pertanto, questa scelta determina una progettazione responsabile e pragmatica. Altrettanto vero che questo sistema possa risultare complesso. Si è, infatti, riscontrato come questo sia dovuto anche a una mancanza di preparazione tecnica, che sarebbe stata auspicabile prevedere prima dell'avvio

di queste procedure. Un sistema di rendicontazione complesso, infatti, rischia quindi di indirizzare le amministrazioni verso la scelta di progetti più semplici da gestire sotto questo aspetto.

Sempre legato agli aspetti economici, si ritiene che lo strumento non sia sufficientemente flessibile rispetto all'andamento dei prezzi di mercato, in un momento storico in cui i costi di costruzione, dalla materia prima fino al prodotto finito, vivono un momento di grande instabilità.

Ultimo tra gli aspetti da considerarsi negativi è riferibile al bando specifico dei parchi e giardini storici, il quale chiedeva l'applicazione di principi ambientali che non sempre risultano applicabili, soprattutto a fronte del linguaggio che caratterizza alcuni parchi e giardini storici.

Il PNRR però porta con sé anche molti altri aspetti positivi: tramite altre esperienze è apparso evidente quanto questo strumento abbia spinto molti proprietari ed enti a cogliere l'iniziativa, proponendo progetti che riqualificassero beni di proprietà e che accrescessero anche il patrimonio culturale a disposizione del pubblico. Ciò, infine, porta con sé anche un'altra importante conseguenza: la promozione di nuove attività lavorative dedicate alla gestione dei beni e dei progetti culturali ad essi connessi. ■



Fig. 1. Vista dal parco su Villa Simonetti, Osimo (Fonte: Archivio Famiglia Hercolani)

*L'obiettivo della transizione verde (o ecologica) è al centro di tutti i tavoli di decisione pubblici e privati. Se ne fa un gran parlare, anche senza focalizzare bene i contenuti e conseguentemente le azioni da realizzare.*

*È evidente che il tema può e deve essere affrontato anche in riferimento al cambiamento di attitudini, abilità e conoscenze richiesti a chi deve ideare e mettere in atto gli strumenti e le azioni per il governo del territorio e la transizione verde.*

*Proprio il tema delle competenze è al centro della riforma della Pubblica amministrazione, fortemente orientata allo sviluppo del capitale umano in funzione degli obiettivi di transizione amministrativa, transizione ecologica e innovazione.*

*Con un'analisi di quella che la Commissione europea identifica come 'green competence', attraverso le pagine di questa rubrica si avvia, in collaborazione con il Foromez, una riflessione sulle competenze a partire dal documento "GreenComp. The European sustainability competence framework", sviluppato dalla Commissione europea nel corso del 2021-22 in collaborazione con esperti provenienti da tutta Europa.*

*Nei prossimi numeri saranno approfondite le correlazioni a livello nazionale con la riforma della Pa e con la Strategia nazionale per lo sviluppo sostenibile recentemente approvata; saranno inoltre discusse le competenze che richiedono di essere approfondite su temi specifici dello sviluppo dei territori e delle città, quali, ad esempio, biodiversità, energia sostenibile, mobilità. (F.C.)*

## Un quadro europeo delle competenze in materia di sostenibilità

Domenico Decaro

Per affrontare la complessità delle politiche di intervento sui territori non sono sufficienti norme, regolamenti e strumenti attuativi: è evidente che sono necessarie anche conoscenze, abilità e attitudini (in una parola: competenze) con riferimento alle persone che devono attuare quelle politiche.

Ne è consapevole *in primis* la Commissione europea, che nell'ambito delle politiche del Green Deal ha sviluppato un quadro delle competenze in materia di sostenibilità. Il *GreenComp* (Ce 2022), questo il nome del documento, è stato elaborato dal Gruppo di ricerca comune (JRC) della Commissione europea, attraverso un metodo, già sperimentato e collaudato per le competenze digitali, fortemente incentrato sulla partecipazione e sul confronto di esperti e *stakeholder*.

Come riportato nell'introduzione al documento, il *GreenComp* è un "quadro di riferimento sulle competenze in materia di sostenibilità a livello dell'UE che offre un terreno comune ai discenti e un orientamento agli educatori in quanto dà una definizione concordata di ciò che comporta la sostenibilità come competenza".

Il documento è un punto di riferimento importante per chi opera in tutti i contesti di apprendimento – formale, non formale e informale – e spinge a riflessioni su come ideare, progettare e realizzare politiche territoriali orientate alla sostenibilità, intesa nella sua interezza come area sociale, ambientale ed economica.

Con il solito metodo espositivo improntato alla chiarezza della Commissione europea, il *GreenComp* individua quattro macro-aree di

competenze per la sostenibilità, per ognuna delle quali individua tre competenze chiave:

- Riconoscere i valori della sostenibilità;
- Tenere conto della complessità;
- Immaginare futuri sostenibili;
- Agire per la sostenibilità.

Il documento approfondisce le 12 competenze chiave e i relativi descrittori distinti in conoscenze, abilità e attitudini.

È qui utile richiamare qualche competenza, non perché più importante delle altre, ma perché si ritiene più rilevante rispetto ai contesti amministrativi e di pianificazione di chi si occupa di politiche territoriali e urbanistiche.

Innanzitutto, nella macro-area "Riconoscere i valori della sostenibilità" ritroviamo tutte quelle competenze che consentono di attribuire valore alla natura e di considerare questo valore nel processo decisionale. Nella macro-area "Tenere conto della complessità" si segnala la competenza relativa al pensiero sistemico, ovvero la capacità di affrontare un problema sotto tutti gli aspetti, tenendo conto delle interazioni tra i sistemi (sociali, ambientali ed economici) e anche all'interno degli stessi. Nella macro-area "Immaginare futuri sostenibili", si ritengono rilevanti la competenza sul senso del futuro, ovvero la capacità di considerare scenari futuri sostenibili in base ai quali orientare i processi decisionali, e la competenza sull'adattabilità, ovvero la capacità di prendere decisioni in condizioni di rischio e incertezza.

Per l'ultima macro-area di competenza, "Agire per la sostenibilità", il *GreenComp* si sofferma molto sulle competenze per

l'azione, intese come competenze per l'azione della politica oppure come competenze per l'azione collettiva e anche individuale. Alcune considerazioni e commenti possono essere utili per avviare un confronto su questo documento.

Si può notare che le competenze per la sostenibilità non includono le conoscenze tecniche di settore; la sostenibilità cioè appare una meta-disciplina con meta-competenze, molto orientate alle attitudini e alle *soft skill*. In questa maniera possono essere infatti considerate competenze come Pensiero critico o Definizione del problema (significativamente identificata senza il *problem solving*). Se parliamo quindi di transizione ecologica o transizione verde, la formazione degli operatori deve essere diretta a competenze trasversali che prescindono dall'ambito settoriale di applicazione; in senso ancora più diretto, le competenze per la sostenibilità individuate dal *GreenComp* sembrano proprio voler mettere in discussione la frammentazione settoriale, l'azione a breve termine, la ricerca della semplificazione come fine dell'azione stessa.

Lo schema proposto dalle *GreenComp* sembra uno schema utile per definire un processo decisionale pubblico sostenibile: i) si identificano tutti i valori sottesi all'ambito della decisione; ii) si acquisisce consapevolezza della complessità dei problemi; iii) si mantiene costantemente uno sguardo al futuro; iv) si agisce in maniera coerente. È quindi uno schema utile per definire un ciclo del processo decisionale pubblico basato sul pensiero, sulla pianificazione e sull'azione.

Per chi si occupa di formazione ed educazione alla sostenibilità, le *GreenComp* suggeriscono l'idea di un apprendimento non trasmissivo (il focus non è di trasferire conoscenze), ma trasformativo, "in quanto mirano a cambiare profondamente le prospettive, le convinzioni e i comportamenti mediante la riflessione su ciò che si sa e su ciò che non si sa".

Il framework delle competenze contenute nel documento della Commissione europea *Green Comp* è la base per un progetto realizzato da Formez e finanziato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Il progetto mira, tra le altre cose, a rafforzare le competenze per la transizione ecologica ed è rivolto ai dipendenti di tutta la pubblica

amministrazione italiana: proprio partendo dalle *GreenComp* saranno realizzati diversi percorsi *e-learning* che saranno messi a disposizione degli enti pubblici attraverso la piattaforma "Syllabus - Nuove competenze per le pubbliche amministrazioni"<sup>1</sup> del Dipartimento della Funzione Pubblica, Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il progetto prevederà inoltre attività di sperimentazione formativa sul campo volte a verificare la fattibilità del modello di apprendimento proposto dal documento europeo. ■

## Note

1 <https://www.syllabus.gov.it/portale/web/syllabus>.

## Riferimenti

Ce-Commissione europea (2022), *GreenComp: the European sustainability competence framework* [[https://joint-research-centre.ec.europa.eu/greencomp-european-sustainability-competence-framework\\_it](https://joint-research-centre.ec.europa.eu/greencomp-european-sustainability-competence-framework_it)].

Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica (2022), *Strategia Nazionale per lo Sviluppo Sostenibile* [[https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo\\_sostenibile/SNSvS\\_2022.pdf](https://www.mase.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/sviluppo_sostenibile/SNSvS_2022.pdf)].

SETTORE	COMPETENZA	DESCRITTORE
1. INCARNARE I VALORI DELLA SOSTENIBILITÀ	1.1 Attribuire valore alla sostenibilità	Riflettere sui valori personali; individuare i valori e spiegare come varino tra le persone e nel tempo, valutando criticamente se collimano con i valori della sostenibilità
	1.2 Difendere l'equità	Difendere l'equità e la giustizia per le generazioni attuali e future e imparare dalle generazioni precedenti a beneficio della sostenibilità
	1.3 Promuovere la natura	Riconoscere che gli esseri umani fanno parte della natura e rispettare le necessità e i diritti di altre specie e della natura stessa, al fine di ripristinare e rigenerare ecosistemi sani e resilienti
2. ACCETTARE LA COMPLESSITÀ NELLA SOSTENIBILITÀ	2.1 Pensiero sistemico	Affrontare un problema in materia di sostenibilità sotto tutti gli aspetti; considerare il tempo, lo spazio e il contesto per comprendere come gli elementi interagiscono tra i sistemi e all'interno degli stessi
	2.2 Pensiero critico	Valutare informazioni e argomentazioni, individuare ipotesi, mettere in discussione lo status quo e riflettere sul modo in cui il contesto personale, sociale e culturale di provenienza influenza il pensiero e le conclusioni
	2.3 Definizione del problema	Formulare le sfide attuali o potenziali come problemi legati alla sostenibilità in termini di difficoltà, persone coinvolte, tempo e ambito geografico, al fine di individuare approcci adeguati per anticipare e prevenire i problemi e per attenuare quelli già esistenti e adattarvisi
3. IMMAGINARE FUTURI SOSTENIBILI	3.1 Senso del futuro	Immaginare futuri sostenibili alternativi, prospettando e sviluppando scenari alternativi e individuando i passi necessari per realizzare un futuro sostenibile preferito
	3.2 Adattabilità	Gestire le transizioni e le sfide in situazioni di sostenibilità complesse e prendere decisioni relative al futuro malgrado l'incertezza, l'ambiguità e il rischio
	3.3 Pensiero esplorativo	Adottare un modo di pensare relazionale, esplorando e collegando diverse discipline, utilizzando la creatività e la sperimentazione con idee o metodi nuovi
4. AGIRE PER LA SOSTENIBILITÀ	4.1 Agentività politica	Orientarsi nel sistema politico, individuare la responsabilità e la titolarità politiche dei comportamenti non sostenibili ed esigere politiche efficaci per la sostenibilità
	4.2 Azione collettiva	Agire per il cambiamento in collaborazione con gli altri
	4.3 Iniziativa individuale	Individuare il proprio potenziale a favore della sostenibilità e contribuire attivamente a migliorare le prospettive per la comunità e il pianeta

Tab. 1. Settori, competenze e descrittori del *GreenComp* (elaborazione dell'autore).



# 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

### Patrocino

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 è approfondito 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 è stato possibile determinare un orientamento comune che sia tuttavia capace di comprendere e valorizzare le differenze.

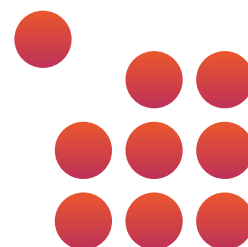
Questa edizione della Biennale ha visto la partecipazione della città di Roma (Roma Capitale) in una doppia veste: sia come ospite di un importante evento internazionale di cui è per la prima volta anche promotore, sia come soggetto attivo nelle politiche di prossimità in quanto 'la città dei 15 minuti' 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 ha previsto 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 è stata 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 hanno visto 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 hanno riguardato 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 stati in preferenza designati nell'ambito di tre categorie: amministratori pubblici, enti privati/aziende/associazioni, università/esperti.

La terza giornata è stata dedicata al focus su Roma, alla presentazione dell'osservatorio sulla prossimità a cura di Carlos Moreno della Sorbona di Parigi e alla presentazione della Carta di RI-MEDIARE a cura dell'omonimo laboratorio progettuale.

Durante le tre giornate è stato possibile visitare la mostra curata dal Dipartimento di Architettura di Roma Tre.

A conclusione dell'evento gli esiti delle tre giornate sono stati riassunti in un sintetico documento programmatico.



### Fare scuola. Programmi politici, progetti spaziali, innovazione sociale

Carolina Giaimo, Elena Andreoni

#### Introduzione

In tempi recenti il nesso tra prossimità, educazione e formazione ha assunto una crescente centralità sia nel dibattito politico, sia in quello delle discipline afferenti alle culture del progetto alle diverse scale spaziali. Le evidenze emerse dalla pandemia e la nuova stagione delle progettualità discendenti dal PNRR chiedono di impegnarsi in una grande opera civica di rigenerazione urbana complessa degli spazi scolastici e di miglioramento della qualità degli apprendimenti.

Interpretando la prossimità come metafora di una dimensione in cui costruire relazioni di senso fra diversi soggetti della scena urbana, la sessione "Prossimità e spazi della formazione" alla Biennale dello Spazio Pubblico (Roma, Università Roma Tre, 2023) ha voluto costruire un dialogo tra attori di differente profilo (pubblica amministrazione, università e professione, gruppi sociali) per conoscere elementi comuni e specificità di azioni, progetti e politiche relative agli spazi educativo-formativi, che hanno nella prossimità un paradigma centrale per la rigenerazione urbana, la coesione sociale e la sostenibilità complessa.

Le tre diverse anime che su cui è stato strutturato l'incontro hanno dato conto dei diversi approcci proposti per la prossimità e gli spazi della formazione dalle pubbliche amministrazioni, dagli attori universitari e della libera professione delle culture del progetto, dalle comunità che, in varie forme, operano sul territorio. L'articolazione funzionale in tre diversi gruppi di contributi, strumentale al solo fine di esplicitare il ruolo col quale ogni relatrice e relatore è stato chiamato ad intervenire, non discende dall'intenzione di considerare i tre profili separatamente; piuttosto,

al contrario, fonda sulla convinzione che sia urgentemente necessario che tali approcci vengano ricomposti in una visione unitaria e integrata di governo del territorio e delle trasformazioni. Infatti, come progettare gli spazi educativi, come la cittadinanza attiva ha bisogno di vivere il progetto, quali politiche può sviluppare l'amministrazione per rendere più efficaci le trasformazioni, sono temi e questioni che la visione sistemica su cui fonda la sostenibilità impone che siano necessariamente trattati in maniera correlata.

Va altresì ricordato che il tema degli spazi scolastici era già stato oggetto di attenzione durante l'Edizione della Biennale dello Spazio Pubblico del 2021, dedicata a "I Bambini e lo Spazio Pubblico", con sessioni, call e interventi che avevano avuto come focus la scuola, in un momento nel quale, dopo l'epidemia mondiale di Covid-19, si andava delineando una sempre maggiore necessità di occuparsi delle esigenze dei più fragili e degli spazi educativi come spazi di comunità<sup>1</sup>.

In particolare, la *legacy* discesa dalla discussione attorno ai progetti, sviluppati da chi scrive, *A scuola di spazio pubblico* (Giaimo 2022)<sup>2</sup> e *Mettiamoci in gioco* (Andreoni e Rota 2021)<sup>3</sup> ha prodotto un quadro ricco di metodologie di ricerca e azione, esperienze e riflessioni innovative che sono divenute spunto per nuove proposte di studio, progettazione e regolamentazione, uso e riappropriazione degli spazi scolastici intesi come servizi collettivi e beni comuni, soprattutto da parte dei cittadini più giovani, grazie anche all'attivazione delle curiosità creative e delle capacità propositive di bambini e adolescenti.

In considerazione del portato di tali esperienze, la sessione della BISP 2023 riprende e prosegue il lavoro iniziato, adottando il

paradigma della prossimità come chiave di lettura dell'agire progettuale e politico per gli spazi della formazione, dando vita ad un confronto che accosta esperienze mature a nuove proposte, soggetti e interlocutori civili, tenendo conto anche delle opportunità offerte dalla normativa e dai finanziamenti disponibili.

#### Programmi e progettualità della pubblica amministrazione

La scuola e, più in generale, gli spazi della formazione, sono letti come fulcro urbano ideale per aprirsi alle relazioni col territorio, per formare equilibri dinamici in grado di trasformarsi adattivamente a seconda delle diverse realtà ed esigenze dei luoghi.

La pubblica amministrazione, rappresentata dalle tre Assessorate alla scuola dei Comuni di Roma Capitale, Bologna e Torino<sup>4</sup>, ha condiviso le principali politiche e azioni messe in campo per migliorare la relazione tra gli spazi dell'educazione, della formazione e gli spazi di prossimità affinché venga riconosciuto alle scuole il fondamentale ruolo civico che ricoprono nei territori, valorizzandolo per il bene collettivo.

Fra i molti temi emersi e le azioni condivise presentate (si vedano i contributi di Pratelli, Orioli, Salerno e Turi in questo servizio), è possibile anche trovare un filo rosso che li lega, attraverso riflessioni che ricorrono in quanto determinanti per costruire il futuro degli spazi educativi delle città.

Le scuole, quali presidi sociali nel territorio – a volte unici presidi – hanno un grande potenziale trasformativo che può essere attivato con le corrette politiche e coinvolgendo le comunità locali, e che ha il potere, anche tramite la localizzazione di progetti innovativi a

base culturale, di operare per ridurre le disuguaglianze e costruire una città più equa.

Il lavoro sugli "sconfinamenti" tra spazi interni ed esterni, portato avanti da Roma Capitale, presenta numerose affinità con quello portato avanti a Bologna per far sì che le scuole possano essere "punti di intensità" per sviluppare politiche di mobilità sostenibile, tasselli centrali che contribuiscano a sviluppare sempre maggiori relazioni tra spazi della formazione e città della prossimità. Le azioni attivate in tal modo, ci ricorda la città di Torino, sono ancora più efficaci in termini di rigenerazione urbana e sociale, proprio in virtù della capillare diffusione sui territori del presidio "scuola".

Le possibilità offerte dal PNRR diventano occasioni nelle quali realizzare progetti multidisciplinari in grado di riattivare territori con fragilità elevate e ripensare la dimensione fisica degli spazi educativi mettendo al centro il rapporto tra scuola e città.

Emerge una Pubblica amministrazione in grado di interrogarsi e confrontarsi con gli interlocutori del terzo settore; un'amministrazione che ha la volontà di rinnovarsi per migliorare gli spazi pubblici della città e la relazione tra questi e gli spazi dell'educazione, consapevole dell'importanza del ruolo che questi ultimi rivestono nel disegno anche sociale della città e del fatto che il maggiore potenziale trasformativo è contenuto della relazione tra comunità, scuola e spazio pubblico. Appare evidente la necessità di un approccio multidisciplinare e integrato, molto faticoso da conseguire per le Amministrazioni, che devono necessariamente superare ogni settorialità e suddivisione per competenze o deleghe e lavorare per accrescere la consapevolezza delle comunità educanti.



Fig. 1. Le richieste di bambine e bambini di riaprire le scuole ai tempi della pandemia da Covid 19 (foto Ass. Apriti Scuola).

## Metodologie di ricerca e comunità educanti

Le relazioni tra città e spazi della formazione intesi come insieme complesso di edifici e pertinenze scolastici e aree di prossimità delle scuole sono oggetto di molti studi, ricerche e attività progettuali tanto accademiche che professionali che interpretano la scuola come *contest* centrale per definire azioni e interventi capaci di innovare e potenziare il telaio degli spazi del welfare, nonché modi e forme dell'accessibilità. I casi discussi (si vedano i contributi di Martinelli *et al.*, Vassallo e Tropea in questo servizio), pur partendo dai legami di specificità con i territori cui si riferiscono, presentano alcune aspetti comuni dell'agire progettuale messo in campo che sono riconducibili a tre filoni tematici.

Il primo riguarda la definizione di metodologie per mappare e svolgere ricognizioni sulle caratteristiche del patrimonio scolastico tipologia edilizia ed epoca di costruzione, strumenti urbanistici e piani settoriali;

Un secondo tema riguarda l'attenzione riposta sull'analisi delle relazioni che si innescano, o si potrebbero programmaticamente innescare, tra lo spazio della scuola e la rete complessa degli altri spazi e attrezzature pubblici di cui è essa parte (fra questi vengono prioritariamente riconosciuti quelli relativi ai luoghi della cultura, agli spazi aperti di parchi, giardini e attrezzature sportive, alla rete della mobilità (particolarmente quella del trasporto pubblico locale e della mobilità attiva ciclo-pedonale),

Un terzo tema attiene il lavoro su casi studio specifici, per riconoscere tipi e modi d'uso effettivamente praticati degli spazi scolastici e di quelli ad essi contermini col fine di disporre di una ricognizione aggiornata sia dei bisogni che delle pratiche dal basso emergenti entro un ragionevole raggio di influenza della sede scolastica, ovviamente individuato in relazione alle caratteristiche dei singoli contesti;

In tutti i casi, le attività vengono condotte attraverso l'elaborazione di testi, mappe, diagrammi e esplorazioni progettuali, dispositivi che concorrono alla costruzione di quadri conoscitivi (contemporaneamente quantitativi e qualitativi) relativi al patrimonio scolastico e alle relazioni in corso (o potenziali) tra le scuole e il territorio. Spesso l'intento di questi lavori è quello di arrivare a definire possibili linee guida metodologico-operative da mettere a disposizione della

pubblica amministrazione per la definizione di obiettivi e indirizzi a partire dall'intenzione strategica di aprire la fruizione e l'uso degli spazi delle scuole al tessuto sociale urbano di cui fanno parte.

Se luogo e attore centrale delle riflessioni sviluppate durante la sessione è stata la scuola, altrettanto importanti sono state le sollecitazioni giunte per pensarla come servizio educativo in grado di porsi al fianco dei giovani di tutte le età, in un dialogo aperto e fertile con la propria comunità territoriale di riferimento (si vedano i contributi di Mancini, Rovigatti e Cantisani in questo servizio).

L'enfasi è stata posta sul riconoscimento che la scuola non basta, che non si possa delegare ad essa il compito educativo ma tutta la città lo debba assumere in sé, riconoscendo e sostenendo la fondamentale azione di cittadinanza che la scuola svolge per il territorio.

Tali convinzioni nascono dal riconoscimento, malgrado le criticità (non risolte) che da anni attraversano il sistema scolastico, resta l'istituzione centrale per la crescita educativa e la convivenza sociale: la scuola come servizio di welfare fondamentale di ogni città.

Senza una città una scuola non ce la fa, ci vuole una città per fare una scuola. Perché nelle aule, ogni mattina, entra il mondo con le sue contraddizioni. Come può la scuola, da sola, farsi carico delle diversità, e spesso disparità, che caratterizzano bambine e ragazze e le loro famiglie?

"Per essere luogo di crescita inclusiva la scuola ha bisogno della città: delle sue politiche, delle sue energie civiche, associative, culturali. E d'altra parte una città, se vuole avere cura del suo futuro, non può non prendersi cura della scuola: per far sì che diventi laboratorio di cittadinanze, luogo di fioritura di talenti e capacità. Si delinea così un orizzonte di lavoro promettente: fare della città una comunità educativa. Ossia un luogo dove la scuola, i servizi educativi, sociali e sanitari, del pubblico e del terzo settore, insieme con le reti della società civile, tessono alleanze educative investendo sul bene più prezioso: le nuove generazioni. In questo orizzonte, che chiede ad ogni realtà di sconfinare per cooperare, di uscire dai propri recinti per convergere con altri su progetti educativi, non sono poche le realtà già al lavoro" (Camarlinghi e d'Angella 2023: 8).

Il cantiere è stato aperto e i lavori sono in corso. ■

## Attribuzioni

L'articolo è l'esito di un lavoro collegiale e condiviso fra le autrici. In particolare, l'Introduzione è da attribuire a C. Giaimo e A. Andreoni in parti uguali; il paragrafo "Programmi e progettualità della pubblica amministrazione" a E. Andreoni; il paragrafo "Metodologie di ricerca e comunità educanti" a C. Giaimo.

## Note

1 Per una visione d'insieme dei documenti e contributi condivisi si veda in particolare la pagina web dedicata all'Edizione 2021 della Biennale dello Spazio Pubblico: <http://www.biennalespaziopubblico.it/homepage-2021/programma-biennale-2021/> e le Newsletter del 2021: <http://www.biennalespaziopubblico.it/newsletter/>.

2 *A scuola di spazio pubblico*, un progetto di ricerca promosso dall'Associazione Biennale dello Spazio Pubblico, è stato progettato e coordinato da Carolina Giaimo, sviluppato da Inu Piemonte e Vale d'Aosta avvalendosi della collaborazione di Iter (Istituzione torinese per una educazione responsabile) e realizzato con il sostegno della Fondazione Compagnia di San Paolo. Il progetto, sviluppato con attività di tipo ricognitivo e di mappatura, ha portato all'organizzazione di diversi seminari specifici ed ha consentito la realizzazione di una *storyboard* integrata delle esperienze torinesi sul rapporto scuola-città degli ultimi 20 anni (soggetti, progetti, interpretazioni) e la realizzazione di sistemi di mappatura sulla qualità degli spazi scolastici in rapporto agli ambiti urbani in cui sono insediati, con particolare attenzione alla componente ecologico-ambientale.

3 *Mettiamoci in gioco*, che aveva come focus l'attività ludica negli spazi pubblici e lo straordinario potenziale trasformativo che essa sprigiona, ha approfondito il tema del gioco nelle scuole, selezionando, tra i 31 soggetti internazionali che hanno contribuito ai tavoli di dibattito durati più di sei mesi e alle sessioni conclusive, quelli che più si erano impegnati nell'ambito degli spazi della formazione e dedicando ad essi una sezione specifica nella pubblicazione che contiene gli esiti di tutto il lavoro svolto.

4 Per l'intervento di Torino, l'Assessora Carlotta Salerno ha delegato l'Arch. Pier Giorgio Turi di Iter, un organismo strumentale della Città di Torino, inserita nella Divisione Servizi educativi.

## Riferimenti

Andreoni E., Rota M. (a cura di) (2021), "Lo spazio pubblico. I bambini. Il gioco", *Urbanistica Dossier* no. 20.

Camarlinghi R., d'Angella F. (2023), "Ci vuole una città per fare una scuola, ci vogliono le scuole per fare una città", in *lid.* (a cura di), *Fare scuola in questo tempo*, Supplemento al no. 365/2023 di Animazione Sociale, p. 7-8.

Giaimo C. (a cura di) (2022), *A scuola di spazio pubblico. Spazi di prossimità e standard urbanistici a Torino*, INU Edizioni, Roma.

## Sconfinamenti. Un nuovo rapporto scuola-città per Roma Capitale

Claudia Pratelli

Sul rapporto tra scuola e città si giocano molte delle sfide che abbiamo davanti. Siamo totalmente convinti, infatti che la scuola sia lo strumento principale per combattere le disuguaglianze ed è anche un luogo decisivo per costruire comunità. Sono queste convinzioni che animano la nostra volontà di riportare "la scuola al centro del villaggio".

A Roma gli edifici che ospitano le scuole, sebbene concepiti in moltissimi casi come uno standard di servizio da replicare nei diversi quartieri in modo seriale e sebbene collocati in recinti talvolta residuali, tuttavia sono, in moltissime zone della nostra città, gli unici edifici pubblici presenti e significativi nella vita del quartiere.

Infatti se non in tutti i quartieri esistono le biblioteche, i cinema, i teatri e addirittura le piazze, tuttavia sostanzialmente in tutti i quartieri esistono le scuole. E questo ha un significato straordinario rispetto alle potenzialità di questi spazi pubblici. Credo peraltro che di questo ruolo fondamentale stia aumentando la consapevolezza. Negli anni recenti è successo qualcosa di eclatante: la crisi pandemica e tutte le restrizioni che ha comportato ci hanno fatto capire come la scuola, in continua relazione con la città che la circonda, sia punto di riferimento insostituibile per la comunità locale.

La pandemia ci ha portato in qualche modo a riflettere sul senso del rapporto centro e periferie proprio in relazione alle scuole. Le scuole sono, in quasi tutti i quartieri dei centri, dei luoghi di incrocio dei flussi di relazione, di conoscenza e anche di mobilità e questo rende le scuole fondamentali nella vita di quella comunità. Chiunque passi davanti ad una scuola durante gli orari di entrate e di uscita se ne rende conto di quanto questi flussi siano potenti.

È questa la visione che ci ha profondamente sollecitati e che ci ha animati: fare emergere,

riconoscere, valorizzare questo ruolo della scuola come punto di riferimento per la comunità del territorio, dove la contaminazione tra il dentro e il fuori sia una ricchezza condivisa, un patrimonio reale in primo luogo degli attori e delle attrici della comunità educante, studentesse e studenti, associazioni, dirigenti, docenti, genitori, ma in realtà per tutto il territorio.

Tutta l'impostazione della nostra azione, il nostro lavoro, si basa su questo, sul rafforzamento del rapporto tra scuola e città. Non è certo un tema nuovo, è anzi argomento consueto delle politiche educative promosse dai comuni. Ma io credo che la chiave stimolante, interessante, soprattutto in questa fase, sia esercitare e mettere alla prova questa relazione rispetto all'idea degli 'sconfinamenti', dell'andare oltre, della scuola che esce dalle sue finestre e dalle sue porte, in senso fisico e in senso simbolico, e della città che anch'essa esonda, che travalica i muri che recingono le scuole e che entra dalle finestre. Andare oltre il consueto, oltre il previsto, oltre il seminato, l'idea del non stare al proprio posto, dell'uscire dalla propria strettissima competenza.

Un monito importante in particolare per le pubbliche amministrazioni, per gli enti locali, dove spesso siamo tutti così tanto inchiodati al rispetto delle competenze in una logica di amministrazione difensiva che l'idea del meticcio dei ruoli e delle funzioni, l'unico approccio generativo, viene tenuto fuori dalla porta perché ci spaventa, perché richiede una forte dose di coraggio e di fantasia. Ma è l'unica cosa che valga la pena fare, scommettere sull'imprevisto che si crea nel sovvertire le posizioni ed i ruoli nella costruzione della comunità educante. C'è un recente e bellissimo libro di Franco Lorenzoni, "Educare controvento" (Sellerio Editore, 2023) che dedica un capitolo proprio allo spazio e in cui si ricorda come Tullio

De Mauro quando parlava di Mario Lodi, raccontava che entrando nell'aula toglieva la cattedra dallo spazio classe e si metteva a sedere in un punto qualsiasi ed iniziava a parlare, e diceva De Mauro, questo vale molto di più di un trattato di pedagogia teorica. Il cambiare la posizione nello spazio rispetto alla relazione educativa.

Del resto, noi lo vediamo tutti i giorni, quando le scuole si aprono alla città, quando si mette alla prova questo sovvertire i ruoli e le posizioni, succedono delle cose molto interessanti. E siccome le scuole sono dappertutto, il potenziale trasformativo, generativo di questa operazione, è gigantesco.

Questa è l'idea della comunità educante, che è poi una scommessa, un grande obiettivo: possono le comunità educanti contagiare tutta la realtà urbana e renderla, appunto, una città educante? Questo è possibile se sconfiniamo, se riconosciamo il potere delle scuole non solo per i ragazzi, ma anche per gli adulti che imparano a gestire le differenze, i *background* diversi ed anche il conflitto. La città può diventare educante se il potere delle comunità educanti si esplica sconfinando dai recinti e in qualche modo contagiando tutta la città.

"Roma Scuola Aperta" è il nome che abbiamo voluto dare a questa vocazione e quindi ad una serie di iniziative e di progetti e di azioni volte a promuovere questi sconfinamenti. Cosa abbiamo fatto? In primo luogo abbiamo puntato a favorire l'apertura delle scuole oltre l'orario curricolare: la sera, il pomeriggio, nei week end. Lo abbiamo fatto con un avviso rivolto alle scuole in cui abbiamo messo a disposizione un piccolo contributo per aprire le scuole oltre l'orario ordinario.

Per fare che cosa? Non abbiamo voluto scegliere uno standard unico per una città così diversificata e complessa come Roma, ma abbiamo immaginato alcune direttrici, alcune linee di lavoro: che contemplassero il supporto scolastico, perché abbiamo un serissimo problema di povertà educativa; che contemplassero la decostruzione degli stereotipi di genere, e la prevenzione della violenza di genere, perché è una delle grandi emergenze del nostro tempo; che contemplassero l'avvicinamento alle Stem e l'educazione ambientale, anche per sintonizzarci con una generazione che vede il mondo, per fortuna, con occhi diversi dai nostri, ed ancora per la promozione dell'arte

e della cultura, che possono essere fattori di emancipazione straordinari.

Come lo abbiamo immaginato questo progetto? Come un'attività in cui ci fosse una regia da parte delle scuole, come soggetto istituzionale responsabile, ma sempre in rete con gli attori della comunità educante: quindi i genitori, gli studenti e le realtà associative del territorio.

Abbiamo pubblicato l'avviso prima dell'estate 2022 confidando in una buona risposta e prevedendo risorse per 60 proposte, ma siamo stati travolti dall'entusiasmo e dalla voglia di partecipare delle scuole. Risultato: nell'anno scolastico 2022-23 sono state ben 114 le scuole a stare aperte oltre l'orario curricolare grazie al finanziamento messo in campo da Roma Capitale.

Abbiamo inventato qualcosa? In realtà no, ma questo è un punto di valore della nostra azione, perché con questa iniziativa abbiamo voluto raccogliere le più interessanti e le migliori esperienze che in molte scuole di Roma già esistevano, grazie all'autonomia ed organizzata iniziativa delle associazioni dei genitori, delle associazioni di volontariato in relazione con le scuole, grazie a volte alla lungimirante azione e visione dei dirigenti scolastici e dei gruppi educativi.

Voglio citare uno degli aspetti più stimolanti di questo progetto. Nelle tante occasioni di incontro e di confronto con i docenti, associazioni e genitori che hanno animato queste iniziative, un tema è stato il filo conduttore: molti docenti mi hanno raccontato di come ragazze e ragazzi che a scuola la mattina hanno un ruolo marginale in classe, non parlano, non partecipano, non sono interessati, hanno scoperto un altro protagonismo ed atteggiamento. Nelle attività diverse e più destrutturate che si fanno al pomeriggio, hanno scoperto delle passioni che magari non pensavano di avere (in dei corsi di robotica o magari di teatro) e soprattutto hanno assunto un'altra postura nello stare a scuola. La cosa più interessante è che questa osservazione ha sollecitato molti docenti a ripensare l'attività didattica della mattina, a ripensare in chiave di innovazione pedagogica il loro modo di fare scuola. Un esercizio potentissimo per cambiare la scuola, mentre noi proviamo a trasformare la città.

Abbiamo quindi deciso di riproporre questa azione con un nuovo bando, ma abbiamo fatto la scelta di passare dalla logica

del progetto alla logica del programma. Vogliamo che Roma diventi la città delle scuole aperte, che questa diventi una caratteristica stabile, strutturale, permanente. Per questo abbiamo intanto deciso che la graduatoria del nuovo bando abbia validità biennale, per dare maggiore continuità al progetto.

C'è un'altra novità che abbiamo introdotto nel riproporre questa azione: un extra punteggio legato alla partecipazione, non solo nella realizzazione delle attività ma già nella fase di ideazione, delle diverse componenti della comunità educante, dei genitori e delle loro associazioni negli istituti comprensivi, degli studenti e delle studentesse nelle scuole superiori.

Questo rapporto di scambio e contaminazione tra scuole e città naturalmente lo sosteniamo anche attraverso altre azioni che marciano nella stessa direzione. Abbiamo realizzato la "Mappa della Città educante", una raccolta di 131 proposte culturali e formative (laboratori, visite, workshop) per le scuole di ogni ordine e grado, completamente gratuite, organizzate ed offerte dalle principali istituzioni culturali pubbliche della città. Abbiamo una straordinaria fortuna: siamo nella capitale d'Italia che è anche una capitale culturale mondiale, e abbiamo pensato che questa ricchezza culturale dovesse essere messa a disposizione delle scuole. E qui vale quanto dicevo prima: non tutti i bambini e le bambine vanno a teatro, al cinema o al museo, ma tutti vanno a scuola. E allora questa ricchezza culturale viene messa al centro di un'alleanza tra scuola e istituzioni culturali per combattere la più grande battaglia che abbiamo davanti che è quella contro le disuguaglianze che in primo luogo si combatte a scuola.

Naturalmente poi c'è un'altra questione, un livello più direttamente riconducibile ai criteri progettuali con cui sono pensati gli spazi interni ed esterni delle scuole, e quando parliamo della scuola nella prossimità e pensiamo alla rigenerazione sociale dei luoghi naturalmente questo non può prescindere dalla rigenerazione fisica di questi spazi. Loris Malaguzzi parlava dello spazio come terzo educatore, lo stesso Franco Lorenzoni ci ricorda sempre quanto questo sia un fattore potente nell'educazione.

Rispetto a questo c'è anzitutto una criticità riconducibile alla qualità costruttiva dei nostri edifici e che rimanda ad anni e anni di

mancata manutenzione delle nostre strutture. Accanto a questo c'è il tema dell'impatto ambientale, dato che le nostre scuole raramente sono scuole green.

Rispetto a questa storica criticità del nostro patrimonio edilizio, vorrei sottolineare che siamo tuttavia dentro ad una stagione che ci offre grandi opportunità con il PNRR e soprattutto con il Cis Roma "Scuole Verdi" un grande programma che deriva da un accordo siglato da Roma Capitale col precedente governo, grazie al quale da qui al 2026 si realizzerà il più importante intervento di manutenzione ed efficientamento energetico del patrimonio edilizio scolastico che mai si è realizzato nella nostra città.

È questo dunque il momento per reimmaginare il modo con cui interveniamo non solo in termini manutentivi ma anche in termini di nuova progettazione. Dobbiamo immaginare delle scuole utili ad incarnare la funzione di poli della comunità: se per noi le scuole di oggi e di domani devono restare aperte non solo la mattina per le lezioni e la trasmissione delle conoscenze, ma devono essere poli di costruzione della comunità per attività che si svolgono anche al pomeriggio, ne deriva che queste devono essere pensate in modo differente, anche rispetto all'ambiente circostante. Oggi le nostre scuole, che spesso hanno ancora le grate alle finestre ed alti muri di recinzione, ci raccontano invece l'idea di una scuola chiusa, non l'idea di una scuola aperta.

Ripensare la dimensione fisica degli spazi in relazione al rapporto tra scuola e città, non ci induce soltanto una riflessione sugli edifici scolastici ma anche su come dobbiamo immaginare i quartieri. Il tema delle strade scolastiche racconta in modo straordinario quell'idea di contaminazione tra scuola e territorio che abbiamo in mente: la scuola che esonda e che con i criteri dell'educazione contagia il territorio liberando dal traffico veicolare un pezzo di città.

Intorno ad un diverso uso della strada si sviluppa quella che è una vera e propria contesa di potere sullo spazio, dove si confrontano visioni e concezioni della città contrapposte: quella di chi vuole restituire quegli spazi alla relazione, all'imprevisto, quella di chi vuole preservare il dominio dell'auto nella città. Questo per raccontarci che le scuole hanno il potere straordinario di mettere in discussione anche il modo in cui organizziamo la forma della città. ■

## Bologna a scuola si muove sostenibile: un progetto di comunità

Valentina Orioli, Daniele Ara, Chiara Girotti, Lucia Paglioni

Il progetto "Bologna a scuola si muove sostenibile" ha preso avvio nel 2019, quando il Comune ha esplicitato la volontà di attivare azioni volte a favorire una mobilità scolastica più attiva e improntata alla sostenibilità ambientale e sociale. Sulla base delle condizioni analizzate anche mediante una consultazione delle scuole, si è scelto di cominciare dall'attivazione e promozione dei pedibus nelle primarie, con la collaborazione di consulenti esterni per la promozione e l'organizzazione delle attività.<sup>1</sup> Il progetto, che ha subito una battuta d'arresto durante la pandemia di Covid 19 per poi riprendere e consolidarsi con l'avvio dell'attuale mandato amministrativo da ottobre 2021, si fonda su un approccio interdisciplinare ed ha il suo centro nel Tavolo intersettoriale mobilità scolastica sostenibile, che vede la partecipazione attiva dei settori Mobilità sostenibile e infrastrutture ed Educazione istruzione nuove generazioni insieme ad altri settori comunali, ai Quartieri e alla Polizia locale (Fig. 1).

Attraverso il Tavolo il Comune coordina il progetto e definisce le scelte strategiche necessarie al suo sviluppo e consolidamento, cedendo progressivamente ai Quartieri (che hanno individuato i propri referenti operativi) il compito della relazione con le scuole del territorio.

Un presupposto fondamentale e mai abbandonato del progetto è la sua dimensione collaborativa, con un ruolo attivo delle dirigenze scolastiche, consigli di istituto e comitati dei genitori nella promozione e gestione quotidiana delle diverse linee pedibus. Il coinvolgimento e l'ingaggio dei genitori come accompagnatori, in effetti, è una componente fondamentale del progetto, che da un lato mira a fare entrare a pieno titolo l'educazione alla mobilità sostenibile fra le attività formative scolastiche, e dall'altro vuole raggiungere le famiglie e valorizzarne il ruolo nelle comunità locali.

L'attivazione dei pedibus ha ripreso con questi presupposti dopo la pandemia. In aprile

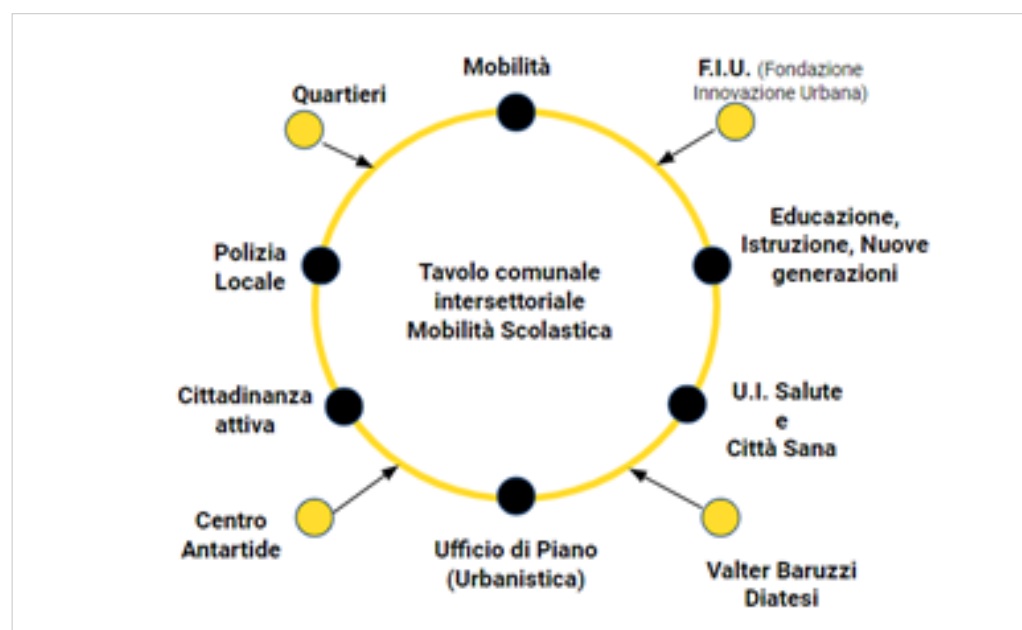


Fig. 1. Lo schema organizzativo del Tavolo intersettoriale mobilità scolastica attivato presso il Comune di Bologna (fonte: Comune di Bologna).



Fig. 2-5. Dall'alto: pedibus musicale; la nuova segnaletica delle piazze scolastiche; gli arredi giocabili della piazza delle Scuole Tambroni (foto Comune di Bologna, Centro Antartide e Fondazione innovazione urbana).

2023 coinvolgeva 19 scuole con 30 linee attive e la sperimentazione di una linea di bicibus, condotta in collaborazione con Fiab. La dimensione volontaria del progetto fa sì che ad ogni nuovo inizio di anno scolastico il pedibus debba essere rilanciato e in una certa misura 'ricostituito', ma le azioni svolte in questi anni attorno e nelle scuole hanno contribuito a creare solidi presupposti e così effettivamente il pedibus ha ripreso anche in questo inizio d'anno scolastico come un'attività offerta dalla scuola attraverso un lavoro sinergico di tutte le componenti della sua comunità territoriale.

Attraverso il pedibus si cerca di veicolare la piacevolezza della 'scoperta' del territorio attorno alle scuole, l'importanza dell'autonomia e della sicurezza nel muoversi in città (con 'pillole di sicurezza' somministrate dagli agenti della polizia locale che accompagnano nella prima scoperta del percorso), ma anche di celebrare la bellezza dell'essere in gruppo e della socializzazione. Per questo è fondamentale che l'esperienza abbia anche una dimensione giocosa. Negli ultimi due anni scolastici l'avvio del pedibus è stato celebrato come una festa, con la prima giornata inaugurata da musicanti (2022/23) e giocolieri (2023/24) a guidare ogni linea, e la chiusura festeggiata presso il palazzo comunale, con tutte le scuole presenti e la premiazione di quelle che hanno camminato per più chilometri (Fig. 2-3).

Questa enfasi sulla mobilità scolastica attiva è rafforzata da azioni più 'leggere' destinate agli studenti della scuola secondaria di primo grado, come la costituzione di gruppi di cammino per favorire l'autonomia dei ragazzi e incentivare all'uso dei mezzi pubblici (gratuiti per quella fascia d'età), ma anche dall'adesione massiccia delle scuole elementari bolognesi alla campagna "Siamo nati per camminare"<sup>2</sup> che ogni anno stimola le classi a monitorare le modalità con cui ciascun bambino si reca a scuola, per poi premiare le più sostenibili e quelle che dimostrano la maggiore continuità di azioni positive nel tempo. In questo caso il Comune sollecita la partecipazione al progetto, che ha un'ampia diffusione regionale, e ne sottolinea i risultati attraverso iniziative pubbliche che coinvolgono i bambini delle classi vincitrici.

In conclusione il pedibus a Bologna è un tassello fondamentale dell'educazione alla mobilità sostenibile, ma anche della realizzazione del più ampio progetto di 'nuova

mobilità' sintetizzato nella visione della Città 30, che interessa la costruzione di nuove infrastrutture e la trasformazione dello spazio stradale, il cambiamento delle regole con cui si sta sulla strada, l'implementazione dei controlli, e – non da ultimo – richiede un profondo mutamento culturale e nelle abitudini di tutti i cittadini e dei numerosi *city users* bolognesi.

Il progetto di Bologna Città 30 vede in effetti nelle scuole i 'punti di intensità' delle azioni, fisiche e immateriali, sullo spazio urbano che è necessario compiere per trasformare la città nella direzione di maggiore sicurezza, sostenibilità ambientale e vivibilità.

Il lavoro sulle aree scolastiche è cominciato durante la pandemia di Covid 19, in anticipazione degli obiettivi e dei contenuti che oggi sono esplicitati nel piano per Bologna Città 30.<sup>3</sup>

Il 27 luglio 2020, in piena pandemia, il Comune di Bologna ha approvato il Piano per la ciclabilità emergenziale e il Piano per la pedonalità emergenziale.<sup>4</sup> In questo contesto uno dei tipi di intervento previsti riguardava gli spazi per la pedonalità in prossimità delle scuole, con la valorizzazione, messa in sicurezza e ampliamento degli spazi di accesso. Le modalità di azione previste erano di genere diverso, dal ricorso alla segnaletica verticale e a semplici transenne, fino a interventi di 'urbanistica tattica' con tinteggiature a terra, trasformazione di aree carrabili o a parcheggio in aree pedonali, allargamento dei marciapiedi, eventuale inserimento di arredi.

Dopo le prime realizzazioni si è moltiplicata, anche da parte delle scuole, la richiesta di nuovi interventi. Dopo i primi interventi con un carattere di evidente provvisorietà, tre piazze scolastiche sono state realizzate, tre sono in via di ultimazione e due in programma.

L'esperienza condotta ha permesso di stabilire alcuni principi per la realizzazione di interventi 'tattici' (come via Milano, piazza Procaccini o via Populonia) o permanenti (come le piazze delle Scuole Tambroni, Bombicci e Federzoni).

Gli interventi tattici hanno permesso di sperimentare modalità di coinvolgimento diretto degli istituti scolastici nella realizzazione, ma anche di mettere a punto un sistema di monitoraggio degli effetti delle pedonalizzazioni che è necessario a stabilire la loro trasformazione in assetti permanenti

o la loro eventuale modificazione.<sup>5</sup> Gli interventi permanenti, invece, hanno rappresentato l'occasione per mettere a punto alcuni contenuti progettuali che sono vere e proprie invarianti, come la necessità di intervenire desigillando porzioni di spazio pubblico e inserendo pavimentazioni e materiali di diversa qualità, capaci di un impatto positivo sul microclima urbano. Ogni intervento prevede la piantumazione di alberi e anche l'inserimento di arredi che configurano lo spazio pubblico come 'giocabile', adatto ad essere vissuto da parte di utenti di età diverse. Infine, i progetti sperimentano anche una 'segnalatica' verticale speciale, che racconta con linguaggio semplice e diretto il significato degli spazi come luoghi di opportunità per bambini e ragazzi (Figg. 4-5). In tutti i progetti si è praticata una forte integrazione rispetto ai temi della mobilità e della sicurezza stradale, inserendo l'intervento nel contesto di una organica revisione delle modalità di arrivo alla scuola, degli attraversamenti, del parcheggio, ecc. Tutti questi accorgimenti sono resi possibili dal lavoro integrato che coinvolge, oltre agli autori di questo contributo, altri uffici del Settore Mobilità insieme ai tecnici della

Fondazione per l'innovazione urbana.<sup>6</sup> Il dialogo con il territorio passa attraverso i Quartieri che fungono da tramite con le scuole e con le istanze e i riscontri dei cittadini. In alcuni casi, come in via Populonia, il progetto della nuova piazza scolastica diventa l'occasione per tenere insieme vari interventi, volti alla messa in sicurezza puntuale di attraversamenti e intersezioni, alla ristrutturazione di piste ciclabili 'storiche', al miglioramento dell'accesso a scuola anche con accorgimenti come la creazione di un *kiss and ride* destinato ai genitori automuniti, insieme a iniziative di maggiore impatto e complessità, come la costruzione di una nuova Casa di quartiere o la demolizione e ricostruzione di un asilo nido (Fig. 6). Nello stesso luogo si inserisce il primo progetto di "Scuola aperta" della città, promosso dalla Scuola secondaria Farini (IC12) con attività pomeridiane libere rivolte agli alunni. La comunità scolastica diventa in casi come questo uno spazio fisico e sociale *da e attraverso* il quale guardare alla città; un punto di partenza per lavorare sull'intorno urbano, migliorando la qualità dei suoi spazi, ma anche delle relazioni con gli altri servizi e con gli spazi pubblici che la circondano. ■

## Note

- 1 Per quanto riguarda la promozione, ha collaborato al progetto il pedagogista Valter Baruzzi di Diatesi. L'attivazione dei pedibus è stata invece supportata da Centro Antartide.
- 2 La campagna, ideata da Centro Antartide e dai Genitori antimog di Milano, è giunta nel 2023 alla sua 11esima edizione (<https://siamonatiper camminare.it/>).
- 3 <https://www.bolognacitta30.it/>.
- 4 <https://www.fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/spazioabologna#il-piano-per-la-pedonalita-emergenziale-del-comune-di-bologna>.
- 5 A questo proposito dalla pagina dedicata all'esperienza di Piazza Procaccini è possibile scaricare i due Report relativi all'osservazione e monitoraggio dell'intervento effettuata sia mediante l'indagine sul campo (da Fondazione innovazione urbana) che attraverso l'utilizzo di una telecamera sperimentale che analizza i flussi di persone e mezzi (da Systematica). Si veda <https://fondazioneinnovazioneurbana.it/progetto/viaproccaccini>.
- 6 L'Unità operativa Progetti mobilità sostenibile e sicurezza, diretta da Chiara Magrini, assume il compito della realizzazione degli interventi concepiti e realizzati in collaborazione con l'Unità diretta da Chiara Girotti e con i tecnici dell'Area Innovazione nelle trasformazioni dello spazio urbano di Fondazione innovazione urbana, coordinati da Leonardo Tedeschi e Roberto Corbia.



Fig. 6. Progetto di insieme su via Populonia e viale Felsina (fonte: Comune di Bologna e Fondazione innovazione urbana).



## Torino. Nuove strategie per una scuola polifunzionale, aperta al territorio e motore di rigenerazione

Carlotta Salerno, Pier Giorgio Turi

### Introduzione

Gli obiettivi strategici per il triennio 2023/2025 della Città Torino inseriti nel Documento unico di programmazione (Dup), richiamano un tema cruciale relativo allo spazio pubblico: costruire reti con il privato sociale per sviluppare azioni congiunte sulle politiche educative; attuare il progetto dei Centri di cultura di Iter (Istituzione torinese per una educazione responsabile) affinché divengano spazi di incontro e di cooperazione dei soggetti pubblici e del privato sociale per co-progettare azioni di politica attiva e offerta di opportunità; ripensare alle scuole non solo come edifici e luoghi educativi ma anche come spazi di presidio del territorio in cui incrementare mobilità sostenibile, offerta di spazi verdi, attività sportive e culturali, aggregazione sociale.

In questa cornice Iter, in quanto istituzione strumentale del Comune di Torino, all'interno del suo mandato ha attivato uno specifico percorso per costruire le condizioni con le quali un'infrastruttura così diffusa sul territorio, come quella delle scuole, possa costituire

un importante riferimento per politiche di rigenerazione urbana e di rigenerazione sociale. Politiche che si incardinano in una lunga tradizione di attenzione ai sistemi educativi dove il tema del rapporto scuola-città non è certamente nuovo ma che oggi si può riconfigurare e fare evolvere con rinnovate strategie. Quale esempio di tale tradizione segnaliamo il progetto "Torino città in gioco" (Fig. 1.) che, tra il 2005 e il 2007, ha attivato un processo di analisi urbana partecipata dello spazio pubblico con le scuole, con oltre 5.000 bambine, bambini, ragazze e ragazzi fattivamente coinvolti, i cui esiti hanno ispirato una serie di azioni che si sono sviluppate negli anni successivi quali: la riqualificazione partecipata dei cortili scolastici e la loro apertura al territorio (successivamente tradotto anche in un Regolamento comunale ancora oggi è in vigore); il "Piano strategico delle aree gioco e di socializzazione" che, per la prima volta in Italia, ha collocato il vasto sistema delle aree ludiche all'interno di un progetto urbanistico adottato dal Comune; le azioni sulla mobilità scolastica sostenibile

e sicura che arrivano fino ad oggi con il progetto delle strade scolastiche.

### Tre poster per tre azioni

Fra le diverse azioni attivate dalla Città che, a diverso titolo, affrontano in modo diverso il tema delle relazioni tra scuola e città pubblica, ve ne sono tre particolarmente paradigmatiche dell'esperienza torinese, descritte con tre poster che cercano di sintetizzarne i contenuti (Figg. 2-4).

La prima azione è quella della Scuola centro civico, un progetto nato nel 2016 per rilanciare una struttura scolastica che doveva essere chiusa per scarsità di iscrizioni dovuta a problemi di convivenza all'interno della comunità scolastica, anche se collocata strategicamente entro un quartiere molto denso della città di Torino. Grazie all'azione congiunta del cambio di dirigenza scolastica e di una precisa volontà politica del Comune di rilancio dell'istituzione scolastica, nel 2020 si sono costruite le condizioni per un progetto pilota di "Scuola centro civico", una struttura aperta dedicata ad attività scolastiche ed extra scolastiche offerte a soggetti attivi del territorio, al terzo settore, ad enti o operatori della filiera educativa. Il Centro oggi ospita innumerevoli iniziative che si sviluppano all'interno di un'agorà, una *meeting room*, una biblioteca, due laboratori su cinema, multimedia e teatro e un laboratorio sugli spazi innovativi di apprendimento (EduLab). È diventato così un punto di riferimento cittadino molto vivo, in grado di accogliere numerose iniziative di varia natura, che rappresenta un modello replicabile in altre realtà, anche rispetto all'ingegneria istituzionale attivata, come di fatto sta avvenendo attraverso lo strumento promosso da Iter dei Patti educativi di comunità. Quindi oggi possiamo dire che la nostra esperienza di Scuola centro civico ci ha insegnato molto, soprattutto su quali siano le opportunità da cogliere e le criticità da affrontare per realizzare una scuola davvero aperta al territorio.

La seconda azione riguarda specificamente la fascia di età 0-6 e in particolare l'attuazione del Dlgs 65/2017 "Istituzione del sistema integrato di educazione e di istruzione", il quale prevede la realizzazione dei "Poli per l'infanzia", strutture che accolgono, in un unico plesso o in edifici vicini, più strutture di educazione e di istruzione per bambine e bambini fino a sei anni di età, nell'ambito di uno stesso percorso educativo, in considerazione dell'età e nel rispetto dei tempi e



Fig. 1. Poster descrittivo del Progetto "Torino città in gioco" (fonte: Città di Torino).

degli stili di apprendimento di ciascuno.

Un processo di trasformazione complesso che agisce significativamente questo servizio fondamentale, modificandone la natura, la struttura, gli obiettivi e il rapporto con le famiglie. Tutto questo ha richiesto un sostanziale ripensamento del ruolo dei servizi 0-6, sia nella dimensione di progetto urbano che nella dimensione del progetto architettonico, con l'obiettivo di mettere a fuoco le priorità e definire i criteri per la realizzazione dei Poli dell'infanzia in coerenza con le "Linee pedagogiche per il sistema integrato 'zerosei'". Percorso che ha richiesto un notevole investimento progettuale da parte dell'Amministrazione torinese per riuscire ad interpretare al meglio gli indirizzi nazionali rivisitati in un'ottica multidisciplinare tra pedagogia, architettura e città. Nonostante ciò, oggi si opera su questo tema in un quadro di riferimento ancora incompiuto, normative tecniche non allineate e strategie nazionali/regionali ancora tutte da definire.

Gli esiti di questo articolato processo sono confluiti nel progetto dei primi due Poli 0-6 finanziati con fondi del PNRR e nella sperimentazione, partita nel settembre 2023, dei primi tre Poli comunali in strutture riconvertite grazie al supporto e agli indirizzi prodotti dal gruppo di ricerca interdisciplinare. Al loro interno sarà sperimentato un modello di gestione organizzativa e un progetto educativo, curato dal Dipartimento Servizi educativi, che saranno oggetto di monitoraggio e valutazione, in modo da trarne riflessioni e indicazioni trasferibili per la realizzazione di altri Poli per l'infanzia in città, anche mediante il coinvolgimento delle scuole statali e di strutture private convenzionate, in attuazione del Sistema integrato previsto dalla norma nazionale.

La terza azione si sposta su un'altra misura prevista dal PNRR: i Piani urbani integrati. Misura che a Torino ha assunto la denominazione di Più (Piano integrato urbano) e si compone di 36 azioni che attivano un processo di rigenerazione urbana incardinato sul sistema delle biblioteche civiche, che diventano snodi di una interpretazione della 'città dei 15 minuti' polarizzata intorno a questa infrastruttura pubblica.

All'interno del Piano, l'azione A35 è dedicata alla co-progettazione con il terzo settore di interventi per la riqualificazione di spazi urbani, caratterizzati da un alto indice di vulnerabilità sociale che possano concorrere attivamente alla promozione dell'inclusione,

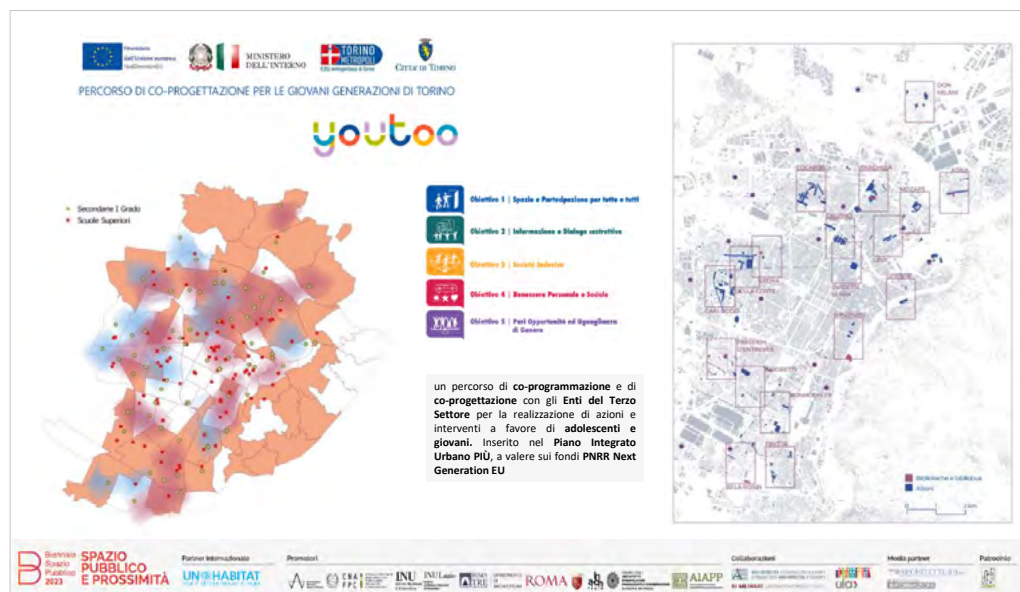
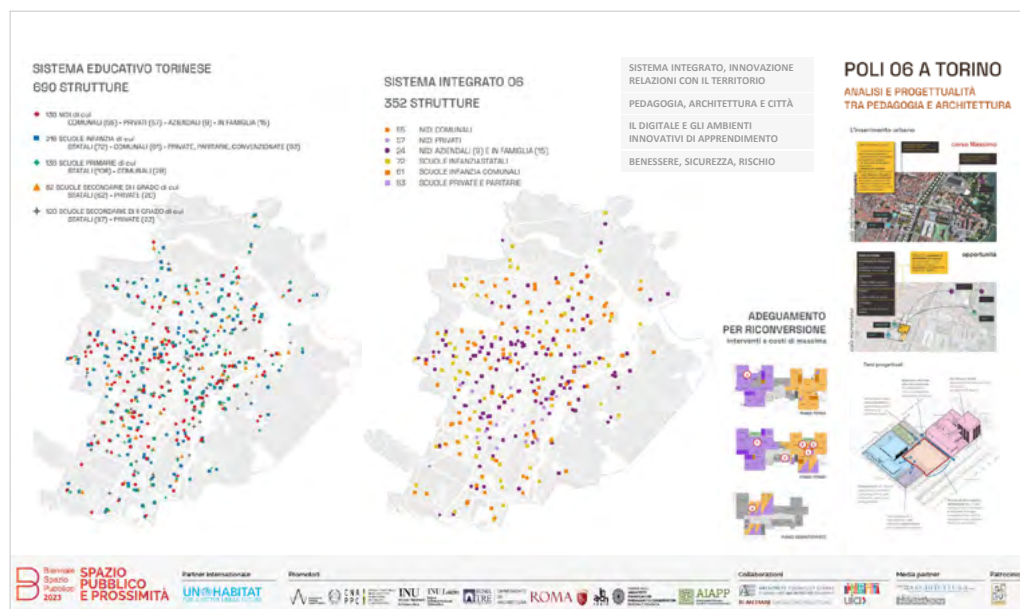


Fig. 2-4. Poster descrittivi delle azioni "Scuola centro civico", "Poli 0-6 a Torino" e "Più - Youtoo" (fonte: Città di Torino).

della qualità della vita, del benessere e della prevenzione al disagio delle giovani generazioni. Ed è proprio con questa azione che la Città punta a realizzare forme di rigenerazione sociale e culturale (azioni immateriali) e di riqualificazione fisica (azioni materiali) che hanno l'obiettivo di realizzare spazi pubblici dedicati a favorire l'*empowerment* di adolescenti e giovani. La finalità è dunque creare attraverso un percorso di co-programmazione e co-progettazione con gli enti del Terzo settore, una rete diffusa nel territorio, denominata "Youtoo", capace di mettere a sistema le risorse e generare occasioni ed opportunità informative, formative, educative, ludico ricreative e socio-artistico culturali ispirate dai *goals* sui giovani della Unione europea: spazio e partecipazione per tutti, informazione e dialogo costruttivo, società inclusiva, benessere personale e sociale, pari opportunità ed uguaglianza di genere.

### Conclusioni

Le esperienze condotte dalla Città di Torino – e quelle in corso – sul tema del rapporto scuola-città, consolidano la convinzione della necessità di costruire un vero passaggio dalla scuola monofunzionale a quella che si trasforma in una dimensione di servizio ibrido, polifunzionale, aperto al territorio e motore di rigenerazione.

In tale senso diviene urgente e necessario adeguare alla contemporaneità dei processi la rigidità di un quadro normativo datato e ormai superato sia dal punto di vista urbanistico che edilizio e della sicurezza, così come consolidare la capacità di promuovere strategie di *governance* pubblica-privato con strumenti agili con cui intervenire con tempi adeguati alla velocità degli attuali processi di trasformazione culturale, sociale e urbana. Infine sembra ormai ineluttabile (ma complesso da raggiungere) la transizione nella Pubblica amministrazione locale verso una cultura del progetto multidisciplinare e trasversale alle deleghe amministrative e tecniche, capace di superare o almeno contaminare la tradizionale vocazione alla verticalità organizzativa propria degli enti pubblici. ■

### Riferimenti

Ministero dell'Istruzione-Commissione nazionale per il Sistema integrato di educazione e di istruzione (2021), *Linee pedagogiche per il sistema integrato zerosei* [<https://www.miur.gov.it/documents/20182/1945318/Bozza+Linee+pedagogiche+0-6.pdf/5733b500-2bdf-bb16-03b8-a299ad5f9d08?t=1609347710638>].

## Spazi scolastici innovativi in Puglia. Ricerche e progetti

Nicola Martinelli, Nicoletta De Rosa, Roberta Tenerelli

### Introduzione

Il tema della riforma della scuola guardata nei suoi estremi dell'innovazione degli spazi della didattica e nel rapporto con lo spazio urbano, si iscrive nel filone di ricerca che il Laboratorio di Urbanistica e progettazione del Dipartimento ArCoD (Politecnico di Bari) sviluppa da alcuni anni sulla più generale tematica della riforma dello standard urbanistici del Dm 1444/1968 imbrigliato nel suo approccio parametrico e schematico al tema delle infrastrutture sociali e dello spazio pubblico. Tale filone che si interseca a quello più generale per il ruolo che nella città contemporanea hanno gli *spazi della conoscenza* per la progressiva evoluzione della *Knowledge economy*, che diviene una cornice di senso per le politiche di formazione ai diversi livelli (primario, secondario e terziario).

Peraltro, tanto nella parte di ricerca scientifica quanto in quella progettuale di Terza missione, nell'apertura alla città dei servizi scolastici, diventa centrale l'attenzione per la questione degli 'spazi di soglia' posti tra l'internità dello spazio dell'edificio scolastico e l'esterno dello spazio urbano più o meno prossimo ad esso.

Vi è ormai un processo diffuso in Italia di programmi di rigenerazione urbana che vive di un miglioramento sinergico di forme e tempi del 'fare scuola' e di un approccio che tenga gli ambienti dell'istruzione al centro dei processi urbani: le strutture per la didattica si aprono a nuove funzioni collettive, per ergersi a *civic center*,<sup>1</sup> coinvolgendo la struttura formale e spaziale dell'edificio. Nonostante queste innovative teorizzazioni, le normative nel tempo si sono limitate ad inquadrare l'edificio scolastico nella sua evoluzione legislativa e pedagogica, senza riconoscere il ruolo di potenziale polarità urbana. È necessario, quindi, considerare le questioni progettuali architettoniche alla scala dell'edificio, assieme a quelle più ampie urbane, dove il rapporto con il luogo, la relazione tipo-morfologica, la modalità di

aggregazione tra le parti, la presenza di spazi destinati ad usi sociali o di interesse per la collettività e la definizione di un corretto sistema costruttivo/bioclimate possono essere alcune delle nozioni principali di questa necessaria ri-lettura.

### La nuova scuola

Il progetto di rinnovamento della nuova scuola fa riferimento a delle indicazioni progettuali del MIUR ed a ricerche affini sul tema.<sup>2</sup>

Il tema del rinnovamento dell'edilizia scolastica è chiaro nelle numerose ricerche dell'Indire, le quali propongono una rivoluzione del rapporto tra spazi e tempi dell'apprendimento, nonché una riformulazione delle architetture scolastiche. È il caso della ricerca "1+4 spazi educativi" dove gli atri di ingresso diventano spazi "agorali", gli spazi distributivi sono "luoghi informali della didattica", mentre le aule e i laboratori sono finalizzati alla "sperimentazione individuale e collettiva". Questi modelli diventano dei manifesti per riforme educative complessive, guardando anche al carattere sociale, storico e collettivo dell'edificio scuola.

### Le relazioni città-scuola: la soglia esterna/interna e una schematizzazione tipo morfologica

Il processo di riforma degli spazi scolastici passa necessariamente attraverso una fase importante di ricognizione del patrimonio scolastico esistente,<sup>3</sup> per una lettura tassonomica degli elementi di relazione dell'edificio-città. Alla scala dell'edificio, si assume come significativo lo spazio di intervallo della soglia, che consente l'affaccio e l'accesso agli spazi pedagogici e sociali. La relazione tra la forma della scuola e la variazione del rapporto con lo spazio urbano, che si pone in relazione più o meno diretta, distante e influente, definisce delle categorie spaziali: il bordo della città come limite, nel rapporto di chiusura/apertura; il sistema di accesso alla scuola; l'area di pertinenza

scolastica; gli spazi esterni (della scuola o della città) che possono diversificare la qualità dell'offerta didattica.

A scala urbana, invece, gli elementi di relazione sono relativi alla collocazione della scuola, quindi: l'interazione con le strade più importanti della città e il sistema di relazione con spazi urbani di valore, contesti naturali e giardini esterni al sedime scolastico, quindi la qualità del recinto come valore per la collocazione urbana.

Queste informazioni definiscono un rinnovato quadro conoscitivo e tassonomico dell'edilizia scolastica, che permette l'interazione di questi nuovi parametri con i sistemi informativi già in uso dalle Amministrazioni locali. Il risultato è una schedatura qualitativa critica ed oggettiva del manufatto, con le categorie spaziali che diventano dati di valutazione degli spazi della scuola.

### Un piano organico di edilizia scolastica

I dati relativi al sistema dell'edilizia scolastica pugliese sono raccolti nel Sistema informativo dell'istruzione (Sidi)<sup>4</sup> e nell'Anagrafe regionale dell'edilizia scolastica (Ares)<sup>5</sup> e tradotti in mappe tematiche consultabili su portale geografico. Nell'ottica di un'apertura della scuola al territorio, la Regione Puglia ha istituito il Documento preliminare alla programmazione scolastica (Dpps),<sup>6</sup> che si propone di raccogliere e sintetizzare al suo interno informazioni sul sistema scuola, guardando al sistema dell'istruzione come un *unicum* di interventi, scongiurando interventi frammentari volti esclusivamente al solo manufatto, ma che tengano in considerazione il raggio di influenza e le potenzialità che l'edificio può sviluppare nel contesto urbano. Ruolo cardine del Dpps è quindi coordinare la pianificazione della rete scolastica con tutti gli strumenti di programmazione comunale,<sup>7</sup> affrontando le criticità del sistema educativo rilevabili, l'organizzazione dei servizi educativi, le dinamiche demografiche e il sistema dei trasporti, fino all'elaborazione di uno scenario ottimale dell'offerta formativa.

### Università e professione: gli strumenti messi a disposizione dalla Regione Puglia

L'edificio diventa, dunque, risorsa per il territorio, così il progetto della nuova scuola passa anche attraverso la gestione degli strumenti messi a disposizione dagli uffici della Regione Puglia, al fine di associare ad

una mera raccolta di dati una valutazione critica del patrimonio costruito. La conoscenza dello stato del costruito si traduce in nuove categorie di analisi, rinnovando di senso la lettura dei dati dell'Ares, in un'ottica del valore urbano della scuola, identificandone i caratteri architettonici, urbanistici, sociali e storici. Per l'implementazione del dato di oggettivazione della qualità dell'edilizia scolastica, è dunque possibile procedere integrando queste nuove categorie<sup>8</sup> di

oggettivazione della qualità edilizia, all'interno delle sezioni già esistenti dell'Ares.

### Il concorso di progettazione in Puglia: i poli per l'infanzia

Si passa ora ad un focus su una innovativa esperienza pugliese per il tema del presente contributo. Nell'ambito della riflessione sul rapporto tra spazio dell'apprendimento e città, la Regione Puglia ha promosso<sup>9</sup> un concorso di progettazione destinato ai comuni



Fig. 1. Elaborazioni del concorso di progettazione "Futura-Nuove Scuole" per il Comune di Bitonto (Ba), Scuola primaria G. Modugno, progetto IV classificato (autori: Antonino, Gesualdi, Losito, Minervino, Straziota, Tenerelli, La Vitola, Bruni, Montemurro) (fonte: <https://pnrr.istruzione.it/nuove-scuole/>).

per la realizzazione di Poli per l'infanzia,<sup>10</sup> che pongono l'accento sul rapporto tra spazio e apprendimento collocandosi in un filone di pensiero che guarda alla scuola nella sua capacità di relazionarsi con l'intorno urbano, aprendosi alla città con i loro spazi.

### Università e professione: il concorso delle nuove scuole di Futura

Terreno fertile per la riflessione sugli spazi innovativi e l'elaborazione di un nuovo concet-

to di scuola è risultato il concorso "Futura"<sup>11</sup> per la "costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici" che vede la scuola G. Modugno di Bitonto come candidata dal PNRR a demolizione e ricostruzione.

Il relativo edificio scolastico è stato oggetto di analisi in quanto caso studio del Laboratorio di tesi dal titolo "La riforma della scuola: dall'innovazione degli spazi della didattica al rapporto con la città" (2022-2023).<sup>12</sup> Il laboratorio, dopo aver presentato

e discusso la tesi al termine del percorso universitario, ha quindi proseguito con le riflessioni innovative sul tema, attraverso l'elaborazione di un progetto conforme al bando del concorso di progettazione "Futura".

Il progetto elaborato, classificatosi in quarta posizione, verte sulla costruzione di un nuovo edificio scolastico capace di riqualificare lo spazio urbano, aprendosi alla città in dialogo con il tessuto urbano e sociale. Caratteristica identificativa del progetto è la natura del muro di cinta dell'edificio scolastico che, pensato come un limite condiviso e interpretando la forma del lotto, definisce lo spazio serrato della strada e quello dilatato delle corti, fungendo da filtro tra il luogo della didattica e la città vera e propria.

Indice di riflessione sulla didattica innovativa è la presenza, all'interno dell'edificio, di spazi flessibili. Lo schema funzionale è infatti definito seguendo le linee guida del MIUR e comprendendo gli ambienti del "Manifesto 1+4 Spazi educativi per la scuola del terzo millennio" di Indire. Ne risulta che ciascun ambiente, interno ed esterno, si presta alla didattica e all'apprendimento, favorendo metodologie didattiche innovative, oltre che l'erogazione della didattica frontale.

### Ambiti di applicazione: il caso studio della città di Bitonto (Ba)

Lo strumento del Dpps ha costituito la base informativa, assieme ad un approfondimento sulla normativa e degli studi svolti in ambito di edilizia scolastica, per l'elaborazione di riflessioni che hanno portato alla stesura della tesi di laurea dal titolo "La riforma della scuola: dall'Innovazione degli spazi della didattica al rapporto con la città" (2022-2023) presso il Politecnico di Bari.

Il tirocinio formativo svolto presso la Regione Puglia-Sezione Istruzione e università nel primo periodo di prova dello strumento del Dpps, ha permesso di indirizzare la scelta del caso studio verso la città di Bitonto, significativa per l'ingente patrimonio scolastico e diversificata offerta formativa.

Di ulteriore supporto sono stati i dati relativi al sistema dell'edilizia scolastica pugliese raccolti nel Sidi e nell'Ares.

Molteplici sono stati gli studi svolti sull'edificio scolastico, nella sua potenzialità di fungere da 'catalizzatore sociale' e di aprirsi alla città, delineando una visione innovativa dei suoi spazi e dei tempi dell'apprendimento. Questa riflessione è stata portata avanti dal laboratorio di tesi assieme ad una

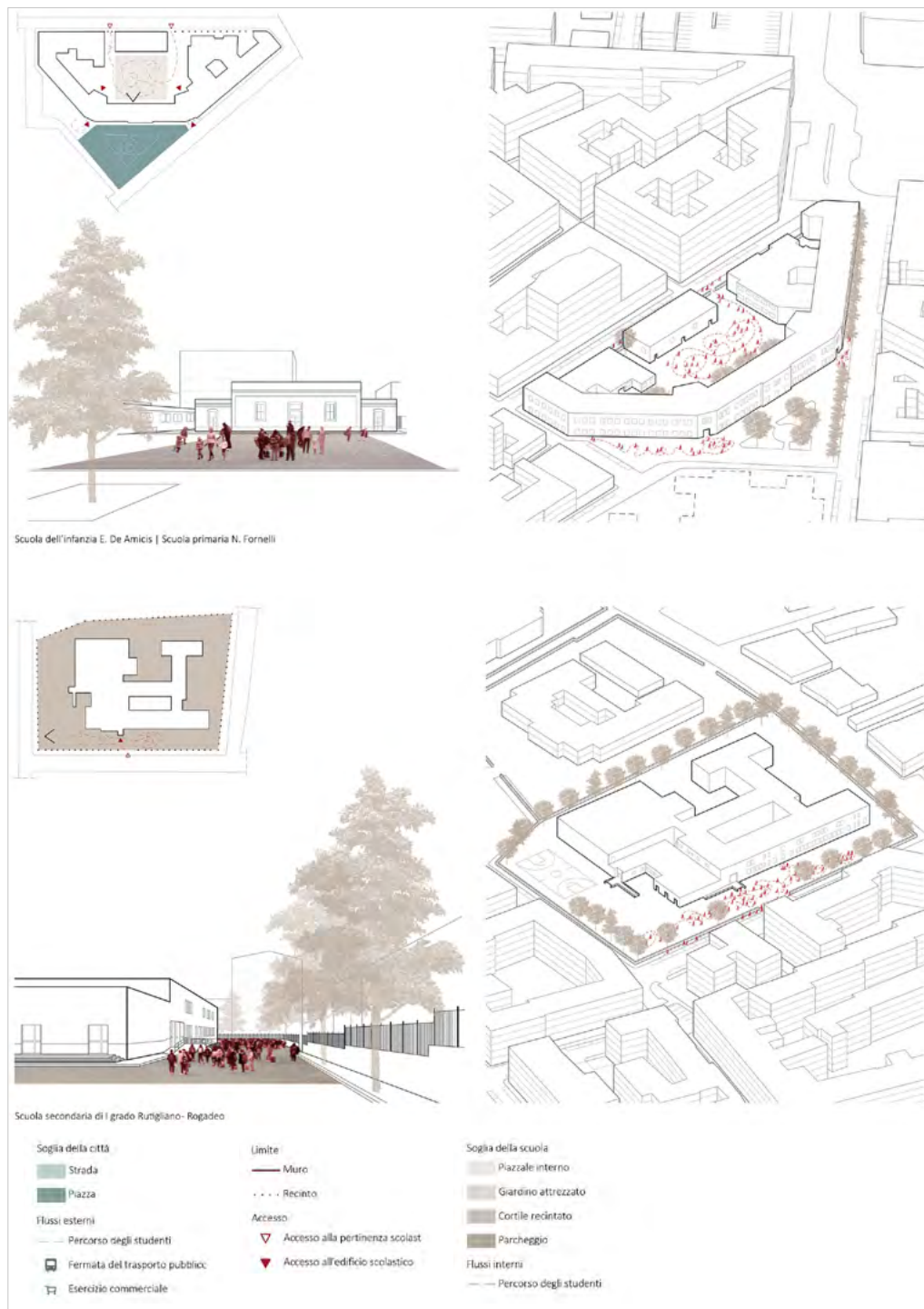


Fig. 2. Elaborazioni grafiche Laboratorio di tesi "La riforma della scuola: dall'innovazione degli spazi della didattica al rapporto con la città" di Antonio Antonino, Ilaria Gesualdi, Giovanna Losito, Annagrazia Minervini, Lucia Straziota, Roberta Tenerelli (Aa 2022-2023, Politecnico di Bari).

riformulazione delle architetture scolastiche individuate come casi studio all'interno della città di Bitonto.

Finalità della tesi vuole essere quindi riflettere su un uso innovativo degli spazi della didattica a fronte di una riforma educativa in atto, nell'ottica di un edificio che possa erigersi a *civic center* (G. Biondi, Indire) aprendosi a nuove funzioni collettive.

Il patrimonio scolastico di Bitonto risulta ampio e diversificato per morfologia e per epoca di costruzione. È infatti la diversa collocazione di ciascun edificio scolastico all'interno del tessuto urbano e la sua conformazione morfologica a generare un differente tipo di relazione con gli elementi dell'intorno.

Il ripensamento del rapporto tra spazi e tempi dell'apprendimento comporta una ridefinizione critica del rapporto tra spazi e tempi dell'apprendimento e ha come comune denominatore quello di rendere la scuola una dotazione per l'intera comunità, nonché un servizio di prossimità che prescinde dall'orario scolastico e che è a disposizione dei cittadini. In primo luogo, risulta quindi necessaria la creazione di una condizione di interscambio con la città, quindi la riorganizzazione e caratterizzazione degli spazi di transizione e aggregazione tra scuola e città, che molto differiscono fra loro a seconda della morfologia dell'edificio all'interno del tessuto urbano. ■

### Attribuzioni

All'interno del presente articolo il paragrafo "Introduzione" è da attribuire a Nicola Martinelli; i paragrafi "La nuova scuola", "Le relazioni città-scuola: la soglia esterna/interna e una schematizzazione tipo morfologica" e "Università e professione: gli strumenti messi a disposizione dalla Regione Puglia" sono da attribuire a Nicoletta De Rosa; i paragrafi "Un piano organico di edilizia scolastica", "Il concorso di progettazione in Puglia: i poli per l'infanzia", "Università e professione: il concorso delle nuove scuole di Futura" e "Ambiti di applicazione: il caso studio della città di Bitonto (Ba)" sono da attribuire a Roberta Tenerelli.

### Note

1 La definizione si deve al professor G. Biondi, presidente dell'Indire e direttore del Dipartimento per la Programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali del MIUR, nell'ambito del seminario di formazione dal titolo "Nuovi spazi per ospitare un nuovo modo di fare scuola", tenutosi il 27-28 maggio 2013 presso l'Its "Luca Pacioli" di Crema.

2 Dei primi ragionamenti sul tema della qualità progettuale dell'edilizia scolastica sono contenuti nei Quaderni pubblicati dal Ministero della Pubblica Istruzione e dal Servizio centrale per l'edilizia e l'arredamento della scuola, tra il 1954

e il 1963, che contengono i risultati degli studi sull'approfondimento del tema in maniera embrionale, rispetto alla collocazione della scuola nell'ambiente urbano.

3 Per quanto riguarda la qualità della conoscenza del patrimonio scolastico, nel corso della storia del Paese, dato l'avvicinarsi di vari provvedimenti legislativi e nella volontà di registrare i primi conseguenti risultati, vari sono stati i tentativi di stilare una sintesi completa delle vicende scolastiche. A tal proposito, un riordino generale, nonché una grande rivoluzione per la consapevolezza dello stato quantitativo e qualitativo del

patrimonio edilizio scolastico fu la costituzione di una apposita Commissione di rilevazione tecnica nel 1965, che portò avanti una indagine su campo di rilevazione nazionale circa lo stato dell'edilizia scolastica. Ugualmente il lavoro svolto dalla Fondazione Agnelli per il Rapporto nazionale sull'Edilizia scolastica definisce un censimento territoriale per raccogliere in un unico risultato diversi parametri e livelli di informazione, al fine di tener conto non soltanto dello stato attuale del patrimonio, ma prevedere una implementazione del bagaglio informativo.

4 [www.miur.gov.it/-/sidi](http://www.miur.gov.it/-/sidi).

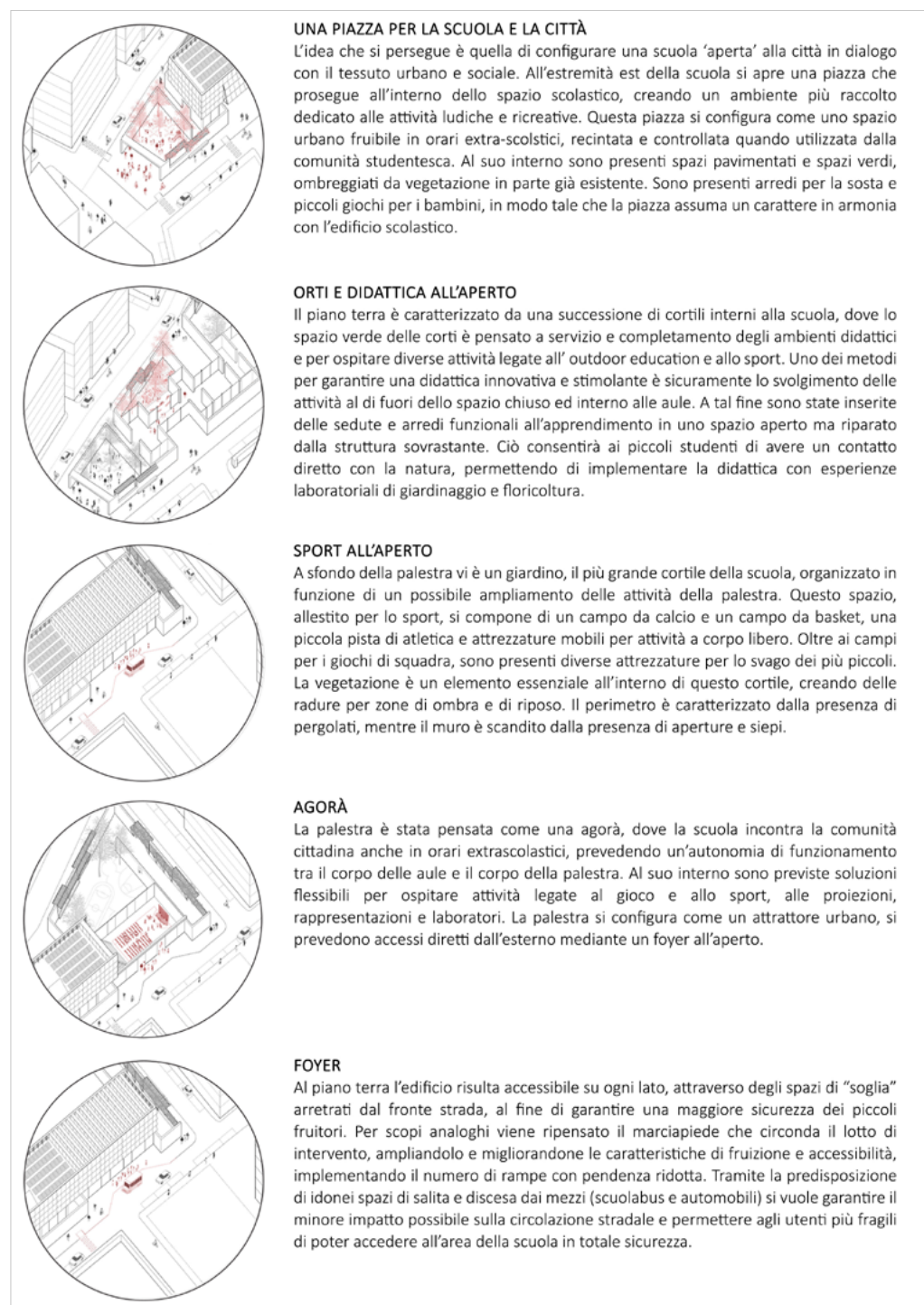


Fig. 3. Elaborazioni del concorso di progettazione "Futura-Nuove Scuole" per il Comune di Bitonto (Ba), Scuola primaria G. Modugno, progetto IV classificato (autori: Antonino, Gesualdi, Losito, Minervino, Straziota, Tenerelli, La Vitola, Bruni, Montemurro) (fonte: <https://pnrr.istruzione.it/nuove-scuole/>).

5 Il Sistema nazionale anagrafe edilizia scolastica (Snaes) istituita dalla L 23/1996 si compone di diversi moduli a scala regionale che prendono il nome di Anagrafe regionale edilizia scolastica. La prima versione è stata realizzata nel 2009 e successivamente aggiornata nel 2021 (Ares 2.0). Si tratta di una piattaforma sviluppata dalla collaborazione tra Ministero dell'Istruzione e le Regioni, con lo scopo di monitorare lo stato di salute degli edifici scolastici su tutto il territorio regionale.

6 A tal fine, con Dgr n. 566 del 06/04/2021 la Giunta regionale ha approvato la bozza e le indicazioni per la redazione del Documento preliminare alla programmazione scolastica da integrare agli strumenti programmatori in materia di scuola ed opere pubbliche per il sistema scuola locale.

7 A tal fine, la Dgr n. 556 del 06/04/2021 ha stabilito che i Comuni debbano redigere il Documento preliminare alla programmazione scolastica comunale e il suo Allegato tecnico "Descrizione del sistema scolastico ed educativo".

8 La seguente "Scheda di valutazione dell'oggettivazione della qualità scolastica" fa parte di una ricerca più ampia dal titolo "Esedra, nuovi spazi dell'apprendimento per la scuola contemporanea" è stato svolto nell'ambito del Politecnico di Bari (Dipartimento di Scienze dell'ingegneria civile, ambientale, del territorio) e della Regione Puglia (Sezione Istruzione e università) dall'Arch. Nicoletta De Rosa, con il coordinamento scientifico di Prof. Arch. Michele Montemurro, Arch. Maria Raffaella Lamacchia, Ing. Andrea Sabato. Il progetto di ricerca ha individuato strumenti e metodi per il rinnovamento del patrimonio scolastico, attraverso un procedimento di lettura dei caratteri e delle qualità spaziali degli edifici esistenti, introducendo gli strumenti già in uso presso l'Ente Regione (Dpps, Ares) e fornendo una possibile implementazione degli stessi.

9 A fronte del finanziamento ministeriale con il Dd 75/2017, con cui è stata approvata la graduatoria unica regionale prevista dal Decreto n. 637 del 23 agosto 2017 che ha visto nelle prime tre posizioni le manifestazioni di interesse per la creazione di Poli per l'infanzia dei Comuni di Bari, Altamura e Capurso.

10 La promozione del Sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino ai sei anni è stata al centro delle politiche regionali sin dai primi mesi dall'approvazione della riforma, sia sotto l'aspetto della programmazione di risposte concrete ai bisogni comunali con riguardo al segmento dei minori da 0 a 6 anni, sia sotto quello della sfida progettuale nella realizzazione dei Poli per l'infanzia disciplinati dall'art. 3 del Dlgs n. 65/2017, istitutivo del Sistema integrato "Zerosei".

11 Il PNRR ha previsto, tra le opportunità di edilizia scolastica dedicate a comuni, province e città metropolitane, la realizzazione di nuove scuole, con sostituzione di edifici esistenti. Il Ministero

dell'Istruzione ha pubblicato un avviso pubblico, con successiva graduatoria, per la selezione delle aree dove realizzare le nuove scuole e a seguire un bando per un concorso di progettazione, sulla base di Linee guida elaborate dal Gruppo di lavoro dedicato. Una volta terminato il concorso e selezionato il progetto per ogni nuova scuola potranno partire, con la gestione dell'ente locale proprietario, le progettazioni esecutive e i lavori che andranno completati entro il 30 giugno 2026.

12 Antonino A., Gesualdi I., Losito G., Minervini A., Straziota L., Tenerelli R., Politecnico di Bari.

## Riferimenti

Borri S. (2016), *Spazi educativi e architetture scolastiche: linee e indirizzi internazionali*, Indire, Firenze.

Carbonara P. (1947), *Edifici per l'istruzione: scuole materne, elementari, medie, universitarie*, A. Vallardi, Milano.

Commissione per la rilevazione nazionale sullo stato dell'edilizia scolastica (1968), *Risultati quantitativi della rilevazione*, Vol. II, tomo 1, Edifici scolastici, Roma.

Di Campli A. (2019), *Abitare la differenza. Il turista e il migrante*, Donzelli Editore, Roma.

Donato I., Mosa E., Vigliecca L. (2017), "Gli spazi dell'apprendimento nella scuola d'avanguardia", *European Journal of Education Studies*, vol. 3, no. 5.

Fondazione Giovanni Agnelli (a cura di) (2019), *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Laterza, Bari.

Hertzberger H. (2007), *Space and Learning*, 010 Publishers, Rotterdam.

Isabella F. (1965), *L'edilizia scolastica in Italia: precedenti e prospettive*, La nuova Italia, Firenze.

Pennisi S. (2012), *L'edilizia scolastica: tra evoluzione di una tipologia attraverso un secolo di storia*, in S. D'Agostino (a cura di), *Storia dell'Ingegneria, Atti del 4° Convegno Nazionale*, Cuzzolin, Napoli, p. 785-798.

Pezzetti L. A. (2012), *Architetture per la scuola. Impianto, forma, idea*, Clean, Napoli.

Rivista Area (2021), *Places of learning*, no. 176, maggio/giugno.

Rivista Casabella (1979), *Architetture per la scuola*, no. 447-448.

Rivista Casabella (2007), *Scuole del secondo Novecento*, no. 750-751.

Secchi L. L. (1927), *Edifici scolastici italiani, primari e secondari: norme tecnico-igieniche per lo studio dei progetti*, Hoepli, Milano.

Selicato F., Rotondo F. (2001), *Progettazione urbanistica. Teorie e tecniche*, McGraw-Hill, Milano, p. 233-236.

Tosi L. (2019), *Fare didattica in spazi flessibili. Progettare, allestire e utilizzare ambienti di apprendimento*, Giunti scuola, Milano.

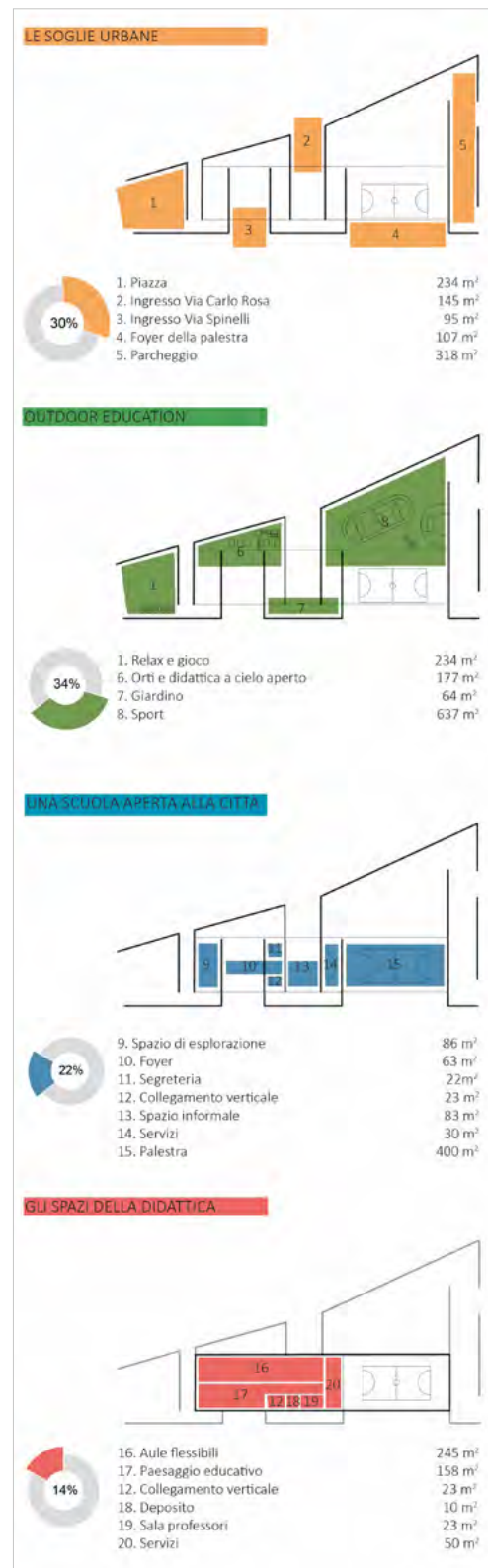


Fig. 4. Elaborazioni del concorso di progettazione "Futura-Nuove Scuole" per il Comune di Bitonto (Ba), Scuola primaria G. Modugno, progetto IV classificato (autori: Antonino, Gesualdi, Losito, Minervino, Straziota, Tenerelli, La Vitola, Bruni, Montemurro) (fonte: <https://pnrr.istruzione.it/nuove-scuole/>).

## Scuola e territorio: una prospettiva che mette al centro una idea ‘densa’ di prossimità

Ianira Vassallo

### La prossimità come dispositivo spaziale e relazionale

Nell'ultimo decennio, complice anche la pandemia, il dibattito intorno al ruolo e al progetto degli edifici scolastici è diventato sempre più rilevante nelle agende politiche delle principali città europee, ma oltre al ripensamento di un patrimonio immobiliare obsoleto, assistiamo con crescente frequenza anche alla messa in evidenza della scuola come possibile baricentro di trasformazioni spaziali e sociali più ampie che rispondono alle esigenze di un nuovo modello di mobilità oltre che di vivibilità dei contesti urbani. In molti progetti e programmi politici la scuola rappresenta dunque un vero e proprio driver di rigenerazione urbana in grado di dilatare la propria funzione – sociale ed educativa – ad una scala più ampia e pervadere interi cluster di spazio e servizio pubblico.

Un esempio significativo di questa recente tendenza è il programma pubblico di rigenerazione urbana *Contrat Ecole*,<sup>1</sup> avviato a Bruxelles a partire dal 2017: un progetto che si trova all'interno delle priorità del *Plan de Développement Durable* (PRDD) e delle *Strategie 2025* della Regione Bruxelles-Capitale. Nel programma, la scuola diventa un 'nuovo centro civico' all'interno del quartiere in quanto fulcro delle relazioni tra comunità scolastica, popolazione locale, associazioni e l'amministrazione locale. Il finanziamento prevede opere di ridisegno degli spazi di relazione tra la scuola e la città: l'idea è di aprire i recinti scolastici al territorio attraverso attività fruibili in tempi diversi da soggetti differenti.

E ancora a Parigi, nel 2020, la sindaca Anne Hidalgo nel *Manifesto pour Paris*<sup>2</sup> con lo slogan "*la ville du quart d'heure*", ha posto l'attenzione sulla necessità di restituire un progetto di prossimità all'interno delle principali città europee. Nello specifico la sua idea di prossimità, come lei stessa afferma,

individua nella scuola "*la capitale du quartier*". Uno spazio capace di diventare non solo luogo delle relazioni sociali tra genitori, bambini, studenti e insegnanti, ma un contenitore di attività ludico-creative per il quartiere, di sostegno psicologico e sociale a valle della crisi, di attivazione di nuove economie e sinergie tra attori diversi. Uno spazio che ha bisogno di dilatarsi e non essere connotato da un uso univoco e stringente ma piuttosto accessibile e utilizzabile in momenti diversi e in sicurezza.

Più in generale, seguendo questo approccio anche i progetti di Barcellona<sup>3</sup> e Milano<sup>4</sup>, attraverso strategie progettuali di *tactical urbanism* hanno esplorato in maniera rapida, partecipata e temporanea l'idea di un ripensamento degli spazi di fronte alle scuole per costruire spazi pubblici sicuri e vissuti con continuità da una comunità allargata.

La selezione degli esempi descritti, nella loro ricchezza di intenti e con le dovute differenze, mostrano come la relazione tra scuola e territorio oggi metta al centro un'idea densa di prossimità, che deve dunque rispondere ad un duplice carattere – urbanistico e sociale (Manzini 2021).

L'idea di prossimità associata al principio di maggior vivibilità dei contesti metropolitani ripartendo dalla scala di osservazione del quartiere assume quindi talvolta l'accezione di dispositivo politico atto a rispondere alle crescenti disuguaglianze sociali provando a ricucire un senso di comunità e inclusione sociale, talvolta è una strategia per mettere in atto un progetto di mobilità lenta e sostenibile e ancora un paradigma per abbattere il consumo degli agenti inquinanti alla base del cambiamento climatico diminuendo i tempi e i consumi degli spostamenti quotidiani.

Una categoria densa dunque, che richiede un approccio al progetto integrato e multidisciplinare.

### A scuola di prossimità. Il territorio come partner educativo

A partire da questo assunto all'interno del progetto "La città va a scuola. Piazze scolastiche come spazi di socialità e qualità ambientale"<sup>5</sup> il gruppo di lavoro afferente al Dipartimento DIST del Politecnico di Torino (a cui hanno lavorato Daniela Ciaffi, Ianira Vassallo e Emanuela Saporito) ha lavorato sul concetto di 'comunità educante' come lente utile per osservare le pratiche e i progetti formali e informali che concorrono oggi a costruire l'offerta educativa dei territori oggetto dell'indagine.

Seguendo un approccio di ricerca-azione, l'obiettivo è stato quello di comprendere le caratteristiche delle alleanze, i punti di forza e di debolezza dei meccanismi normativi volti a facilitare e ricostituire il rapporto scuola-territorio dal livello locale a quello ministeriale. Questa ricostituzione si è definita intorno a due strumenti analitici: da un lato definendo diagrammi che mostrano le reti di attori che descrivono i sistemi educativi territoriali come costellazioni fatte di soggetti e di relazioni; dall'altro attraverso una cartografia critica volta a spazializzare i risultati di queste collaborazioni, rappresentando i luoghi dei progetti e delle politiche di cui la scuola è promotrice o partecipante, e gli spazi dell'esperienza educativa informale. In termini generali quello che è emerso è che l'accessibilità ai servizi pubblici e la loro rilevanza in termini sociali nella nostra quotidianità assume un sostanziale slittamento rispetto all'accezione novecentesca: non si tratta più di pensare ad una rete capillare di spazi e politiche pubbliche in grado da rendere universalmente raggiungibile il servizio (modello che ha definito per l'apunto il sistema di welfare universalistico del secolo scorso), ma piuttosto di rimettere questi luoghi al centro di un processo sociale in grado di intercettare le esigenze di una comunità territoriale fluida ed eterogenea (verso la costruzione di un welfare di comunità). Si tratta quindi di ripensare i servizi e gli spazi pubblici come spazi di socialità che esulano da una funzione specifica, presidi di cittadinanza attiva in grado di ovviare alle dinamiche di fragilità sociale ed demografica crescenti. Dalle interviste è infatti emerso che la scuola, nella sua azione quotidiana di naturale confronto con la comunità educante e di collaborazione con altri servizi e organizzazioni pubbliche, non



è però pienamente consapevole del ruolo sostanziale di queste interazioni e dello spazio dilatato che emerge dalle diverse attività (formali e informale) che concorrono alla costruzione del servizio educativo. Se da un lato si evidenzia una certa consuetudine di queste dinamiche interattive, dall'altra parte solo in maniera frammentata e occasionale esse si sviluppano tramite processi e strumenti di co-progettazione. La maggior parte degli intervistati<sup>6</sup> sperimenta forme di collaborazione orizzontali con altri soggetti pubblici privati singoli e collettivi solo in maniera sporadica e recente (in questo senso la recente introduzione dei patti di collaborazione e dei patti educativi di comunità contribuisce allo sviluppo di questi processi): la routine del rapporto tra enti pubblici e altri attori si basa piuttosto sulla concessione e non sul dialogo, raramente sulla condivisione delle attività di interesse generale e sulla loro realizzazione collaborando ad un condizione di parità e con una visione sinergica. Per ribaltare questa relazione è necessario "attivare una complementarità fra ruoli professionali e ruoli sociali prossimali; ciò implica una conoscenza delle risorse dei contesti, la loro valorizzazione ed estensione in progetti che si intonano al contesto socio-economico" (Seganti 2014). "Quello che stiamo cercando di fare è inserirci come co-progettisti delle politiche di riqualificazione che il Comune sta portando avanti, ad esempio, dell'area Caselli, proprio per portare la nostra visione e cercare di contaminarla con quella del Comune" (intervista a Dario Portale, direttore dell'istituto comprensivo di Chieri I). "La scuola di prossimità poggia su una visione culturale dove il territorio diviene partner

educativo e favorisce una relazione in grado di generare "un sistema formativo allargato". L'alleanza che la scuola va a definire con l'amministrazione locale, con le associazioni dei genitori, con gli enti culturali permette di riarticolare il tempo e lo spazio del fare scuola, tra reale e virtuale, avvicinando maggiormente scuola ed extrascuola e costruendo delle passerelle di dialogo tra la dimensione formale-non formale e informale dell'apprendimento" (Mangione *et al.* 2023). In questo senso il concetto di prossimità diventa dunque un costrutto sociale in essere, rappresenta l'occasione di ricostruire comunità (Marocchi 2021) e "coscienza di luogo" (Magnaghi 2010) a partire dai servizi pubblici – come la scuola – come baricentro politico e progettuale su cui operare in maniera collettiva e condivisa. ■

#### Note

1 <https://perspective.brussels/fr/actualites/le-contrat-ecole>.

2 <http://manifesto.paris/en/>.

3 Si fa riferimento al progetto "una plaza delante de 200 escuelas de la ciudad" della sindaca Ada Colau a Barcellona. Un investimento da 10 milioni di euro che consiste non solo nel rendere a traffico limitato (Zona 20) le strade intorno agli istituti scolastici ma di pedonalizzare lo spazio di fronte alle scuole attraverso interventi di urbanismo tattico. Aprire lo spazio educativo alla città a partire dalla scuola come edifici.

4 Il programma "Piazze Aperte", realizzato dal Comune di Milano in collaborazione con Bloomberg Associates, National Association of City Transportation Official (NACTO) e Global Designing Cities Initiatives, vede nel progetto di Piazza Venini il primo intervento di urbanistica tattica e di pedonalizzazione degli spazi antistanti un istituto scolastico. Un primo step all'interno di un ragionamento che coinvolgerà molte altre aree della città.

5 Il progetto avviato nel 2021 e attualmente in corso, è il frutto di un percorso di co-progettazione fra Politecnico di Milano (DAStU) e Politecnico di Torino (DIST) e le associazioni Architettura senza frontiere Piemonte, Labsus, Laqup, Orme, Re.Te. Ong e il Comitato Torino Respira e ha come obiettivo quello di sensibilizzare gli enti pubblici e le comunità scolastiche/territoriali sullo stato delle piazze scolastiche e sugli effetti che esse generano sulla comunità educante in termini di percezione urbana attraverso temi come bellezza/comfort, accessibilità/mobilità, sicurezza, qualità dell'aria/salute/mitigazione, socialità, governance. L'indagine in corso riguarda cinque comuni dell'area metropolitana torinese: Collegno, Chieri, Nichelino, Settimo e Torino.

6 Sono state effettuate 34 interviste ad amministratori, dirigenti scolastici e enti del terzo settore.

#### Riferimenti

Ciaffi D., Saporito E., Vassallo I. (2022), "Le comunità educanti fanno scuola", in G. Businaro, G. Litt, D. Maragno (a cura di), *La città come laboratorio di apprendimento permanente*, Arteferma editore, Conegliano (Tv), p. 41-54.

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

Mangione G.R.J., Chipa S., Greco S., Orlandini S., Rosa A. (a cura di) (2023), *La scuola di prossimità. Dimensioni, geografie e strumenti di un rinnovato scenario educativo*, Editrice Morcelliana, Brescia.

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

Marocchi G. (2021), *Alla ricerca della prossimità*, Spazio Spadoni.

Seganti M. (2014), "Verso una pedagogia di prossimità", *L'integrazione scolastica e sociale*, vol. 3, no. 1, p. 27-36.

Vassallo I., Doglio F. (2021), "Dopo il burn-out. Verso la progettazione di nuove infrastrutture di cura", *Ardeth*, no. 8, p. 59-75.

Vassallo I., Saporito E., "La scuola come bene comune: verso una diversa prospettiva progettuale", *Archivio di studi urbani e regionali*, no. 132 Suppl., p. 110-124.

## Note a margine di un concorso

Stefano Tropea

### I concorsi di architettura

Il concorso di architettura, inteso come procedura competitiva e comparativa volta a individuare la migliore proposta progettuale sotto il profilo tecnico-costruttivo, è uno strumento oggi consolidato e diffuso tra le principali amministrazioni pubbliche europee, seppur con forme e in un quadro normativo di riferimento non del tutto omogeneo tra paesi.

La sua specificità è intimamente legata a quella "condanna" che, come scrive Umberto Eco, connota il mestiere dell'architetto "unica e ultima figura di umanista nella società contemporanea: obbligato a pensare la totalità proprio nella misura in cui si fa tecnico settoriale, specializzato" (Eco 1968).

Se da un lato quindi si possono individuare criteri oggettivi nella valutazione del progetto, in particolare per gli aspetti di matrice economica e tecnico-scientifica, dall'altro la presenza di una componente interpretativa e discrezionale è intimamente connessa alla natura umanistica – e di sintesi figurativa, formale e valoriale di un'ampia serie di tecniche – che sostanzia ogni architettura.

L'esperienza dei concorsi European, avviata nel 1989 e derivata dai *Programmes d'Architecture Nouvelle (PAN)* francesi, è forse la più emblematica e significativa in anni recenti: territorio fertile di una riflessione che spazia dall'edificio al territorio, ha coinvolto generazioni di giovani progettisti trasferendo sul piano professionale quella contaminazione 'senza confini' che ha caratterizzato negli ultimi decenni la formazione degli studenti partecipanti ai programmi Erasmus.

Con un certo ritardo, riconducibile anche alla complessa transizione politico-economica e al mutato rapporto tra potere politico-amministrativo e discipline del progetto che ha contraddistinto il panorama italiano a partire dai primi anni '90, lo strumento del concorso sembra aver vissuto, in anni recenti, una nuova primavera anche nel nostro Paese.

La ripresa dell'iniziativa pubblica nella realiz-

zazione di infrastrutture di interesse sovralocale apre, a cavallo dei primi anni duemila, una prima stagione di concorsi di grande visibilità: le stazioni dell'alta velocità (Bologna, Firenze Belfiore, Roma Tiburtina, Napoli Afragola), i tralicci della rete elettrica (l'elettrodotto Tarnuzze-S. Barbara in Toscana), il nuovo ingresso alle Gallerie degli Uffizi a Firenze, il polo fieristico di Rho-Pero a Milano, le "Chiese del Giubileo", i musei Macro, Maxxi e la nuova teca dell'Ara Pacis, sono un elenco solo parziale dei concorsi per architetture di valenza pubblica che vedono negli esiti un'ampia partecipazione di progettisti non di rado di fama internazionale.

Un mutato indirizzo, o forse una seconda stagione, contraddistingue gli anni più recenti: non più e non solamente progetti legati a eventi simbolici, ma molteplici e diffuse occasioni di concorso a permeare la quotidianità professionale anche alla piccola scala (la scuola, la piazza, l'installazione pubblica), come nella migliori prassi europee. Un ruolo rilevante, ulteriore ma positiva anomalia, è riservato agli ordini professionali che si fanno promotori attivi – prima in alcune grandi città e poi a livello nazionale – di occasioni, piattaforme digitali e buone pratiche legate ai concorsi di architettura.

In questo quadro si colloca il concorso di progettazione in due gradi "Futura. La Scuola per l'Italia di domani" per la presentazione di "proposte progettuali per la realizzazione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici, da finanziare nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione digitale", Componente 3 "Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici", Investimento 1.1 "Costruzione di nuove scuole mediante sostituzione di edifici" finanziato dall'Unione europea attraverso il Next Generation EU.

Ho avuto il piacere di presiedere una delle commissioni giudicatrici di questo concorso e di prendere parte, in differenti ruoli, ad

alcune delle esperienze qui citate: questo testo è quindi una raccolta di note di un osservatore attivo in alcuni di questi fatti.

### Futura. La scuola per l'Italia di domani

È un concorso di progettazione in due gradi in forma anonima bandito dall'Unità di missione per il PNRR del Ministero dell'Istruzione nel mese di giugno 2022 e conclusosi con la pubblicazione dei nominativi dei vincitori tra dicembre 2022 e marzo 2023.

Prevede la progettazione di 212 nuovi edifici scolastici da realizzare in sostituzione, e in alcuni casi in accorpamento, di edifici esistenti. Si tratta di una porzione minima del patrimonio di edilizia scolastica italiana, che conta più di 39.000 edifici attivi (Fondazione Agnelli 2019), e al tempo stesso del più esteso concorso di architettura organizzato dall'amministrazione pubblica italiana in epoca recente.

Solo per meglio inquadrare l'entità della 'chiamata al progetto' che questo concorso rappresenta per la categoria professionale degli architetti italiani, può essere utile ricordare che nel nostro Paese poco più della metà degli oltre 158.000 architetti iscritti all'albo esercita l'attività in regime di libero professionista iscritto alla cassa previdenziale (Inarcassa 2022): una coorte professionale dalle molte sotto-specializzazioni e dai confini labili. Si tratta quindi, con qualche approssimazione, di una nuova scuola ogni 400 professionisti da progettare in un tempo estremamente compresso a cavallo dei mesi estivi del 2022.

I fondi inizialmente previsti per la realizzazione di 195 nuove scuole ammontano a 800 milioni di euro (Ministero dell'Istruzione 2021): successivamente lo stanziamento viene incrementato a 1 miliardo e 189 milioni di euro e il numero delle nuove scuole a 212. Si tratta di una quota parte ridotta, seppur significativa, dei 12,1 miliardi di euro dedicati dal PNRR alle infrastrutture scolastiche e in prevalenza destinati ad aumentare l'offerta educativa nella fascia 0-6 anni (4,6 miliardi di euro), alla messa in sicurezza e riqualificazione del patrimonio esistente (3,9 miliardi) e ad accompagnare la transizione digitale (2,1 miliardi).

Le aree sono individuate tramite avviso pubblico e selezionate dal Ministero dell'Istruzione tramite graduatoria. Concluso il concorso, e selezionato il progetto vincitore per ogni nuova scuola, è in capo all'ente locale

proprietario la gestione sia della progettazione esecutiva sia dei lavori di realizzazione, da completare entro il mese di giugno 2026. Il bando per il concorso è redatto sulla base delle linee guida elaborate da un gruppo di lavoro composto da architetti, docenti e da rappresentanti della Triennale di Milano e della Fondazione Agnelli: Massimo Alvisi, Sandy Attia, Stefano Boeri, Mario Cucinella, Andrea Gavosto, Luisa Ingaramo, Franco Lorenzoni, Carla Morogallo, Renzo Piano, Raffaella Valente, Cino Zucchi.

Nelle linee guida di "Futura. La Scuola per l'Italia di domani" è riconoscibile una matrice culturale e di innovazione normativa che affonda le proprie radici nell'azione dell'ex-Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Francesco Profumo (Governo Monti), e che prosegue negli anni successivi anche tramite tentativi, non sempre portati a compimento, di innovazione per mezzo di concorsi di architettura: "#scuoleinnovative", un concorso di idee per 52 nuove scuole bandito nel 2016 dal MIUR e dalla Struttura di missione per l'edilizia scolastica istituita presso Palazzo Chigi (Governi Renzi e Gentiloni) e purtroppo conclusosi con incerti esiti procedurali; "Torino fa scuola" un progetto di Fondazione Agnelli e

Compagnia di San Paolo che si concretizza in due scuole consegnate rinnovate alla città di Torino nel 2019 (una delle quali, progettata dallo studio torinese BDR bureau, finalista del prestigioso Premio Mies van der Rohe 2022); i concorsi per due poli scolastici a Palermo e per le scuole Scialoia e Pizzigoni a Milano, nel 2019. Merita una segnalazione l'attività di Fondazione Agnelli, un istituto indipendente e senza fine di lucro che si affianca negli stessi anni ad alcuni di questi processi, contribuendo in modo autorevole a sedimentare saperi e pratiche in materia di istruzione, didattica e edilizia scolastica (Fondazione Agnelli 2019).

Il concorso di progettazione "Futura. La Scuola per l'Italia di domani" (Governi Draghi e Meloni) si colloca nel solco di queste esperienze, e ne mutua molti dei contenuti e degli obiettivi portandoli a una scala di rilevanza nazionale.

La valutazione degli oltre 1.700 progetti – raggruppati in ambiti geografici su base regionale – viene affidata a 20 commissioni giudicatrici, ciascuna composta da un presidente, da quattro componenti effettivi e da un segretario senza diritto di voto, supportati da tre componenti supplenti. Il profilo dei componenti selezionati da parte dell'ente

banditore sembra voler esprimere una mappa ampia e non gerarchica delle principali competenze specialistiche che concorrono alla trasformazione del territorio, includendo tra queste l'urbanistica, il diritto amministrativo, la progettazione architettonica e strutturale, la tecnologia edilizia.

La rigorosa griglia analitica prevista dal bando per la valutazione delle proposte nei due gradi di giudizio confligge, non di rado, con un livello di approfondimento tecnico e progettuale che tende invece a far prevalere – come auspicabile in un concorso di architettura in due gradi – una sintesi unitaria rispetto a dimostrazioni compiute di tecnicità con obiettivi talora discordanti.

L'ampio numero di proposte da valutare in un tempo ristretto, unita all'eterogeneità delle commissioni giudicatrici, se da un lato esprime la ricchezza geografica e culturale presente nel paese dall'altro rende non sempre facile ricondurre la valutazione dei progetti anche a una dimensione di dibattito tecnico-disciplinare sul senso e sui valori, anche simbolici, che questo concorso mette in gioco: un'operazione di riscrittura, tramite sostituzione, dell'infrastruttura pubblica e diffusa dedicata alla formazione delle nuove generazioni, che aspira a ridefinire modi d'uso, relazioni e presenza della scuola nei territori.

In conclusione il labile confine tra pluralità e solipsismo, nella specializzazione dei saperi che contraddistingue oggi anche l'ambito delle discipline del progetto, rende non scontata l'individuazione di valori e giudizi condivisi. Osservo con interesse, dal punto di vista privilegiato che questo concorso ha per me rappresentato, la presenza di alcuni temi e figure ricorrenti – oggi forse orfane, rispetto al passato, di posture teoriche di riferimento – che si manifestano nei progetti di maggior interesse: *cluster*, *spazi in-between*, tipo, 'edificio macchina', e il rapporto sensibile e delicato tra territorio, forma e materia. ■

## Riferimenti

Eco U. (1968), *La struttura assente*, Bompiani, Milano.

Fondazione Agnelli (2019), *Rapporto sull'edilizia scolastica*, Laterza, Bari-Roma.

Inarcassa (2022), *Inarcassa in cifre. Statistiche su iscritti e pensionati, redditi e volume d'affari*, [https://www.inarcassa.it/chi-siamo/inarcassa-cifre-0].

Ministero dell'Istruzione (2021), *Futura. La scuola per l'Italia di domani* [https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2021/12/PNRR.pdf].



Figg. 1-2. Progetti delle nuove scuole previste dal PNRR. Dall'alto: Comune di Amelia (Terni), Scuola primaria G. Mameli, progettista arch. Francesco Mariani; Comune di Città di Castello (Perugia), Scuola secondaria 1° grado Dante Alighieri, progettista arch. Davide Olivieri (mandatario) (fonte: immagini estratte dai documenti dei Pfte reperibili pubblicamente sul sito del Ministero dell'Istruzione: https://pnrr.istruzione.it/nuove-scuole/).

## La scuola senza muri. Rituali e patti educativi nella città delle comunità

Daniele Mancini

“C’è chi insegna guidando gli altri come cavalli passo per passo: forse c’è chi si sente soddisfatto così guidato. C’è chi insegna lodando quanto trova di buono e divertendo: c’è pure chi si sente soddisfatto essendo incoraggiato. C’è pure chi educa, senza nascondere l’assurdo ch’è nel mondo, aperto ad ogni sviluppo ma cercando d’essere franco all’altro come a sé, sognando gli altri come ora non sono: ciascuno cresce solo se sognato.” (Dolci D., *Poema umano*, 1974)

Questo testo rappresenta la rielaborazione del mio intervento come *discussant* al termine della sessione tematica mattutina di venerdì 26 maggio 2023 intitolata “Prossimità e spazi della formazione” curata da Carolina Giaimo, Elena Andreoni e Gianluca Cantisani in occasione della Biennale dello Spazio Pubblico 2023 dedicata al tema dello “Spazio Pubblico e Prossimità”.<sup>1</sup>

L’intervento è stato stimolato da miei molteplici punti di vista: quello dell’architetto progettista ‘civico’, quello dell’educatore della scuola pubblica di tutti e per tutti, quello di membro della Commissione Urban Center dell’Ordine degli Architetti di Roma che riflette sugli scenari di sviluppo solidale e sostenibile della nostra Capitale<sup>2</sup> ed infine quello di Referente di rete del Progetto DigiGreen finanziato dal MIUR e che ha coinvolto 10 scuole italiane nell’anno scolastico 2022/23.<sup>3</sup> L’intenzione delle mie provocazioni è stata quella di suscitare una discussione su alcuni nodi critici emersi dai contributi presentati durante la mattinata dai relatori invitati ma che hanno valore generale nel più ampio discorso delle strategie di sviluppo e rigenerazione urbana di servizi civici a vocazione educativa.

### Non progettiamo più scuole e non bandiamo più concorsi (solo) per edifici scolastici!

Perché continuiamo a progettare e tentare di realizzare edifici scolastici? Perché continuiamo soprattutto a bandire concorsi<sup>4</sup> l’esito dei quali è evidentemente un catalogo di architetture per la maggior parte stereotipate? Sono progettate è vero su rinnovate linee guida ministeriali (Ministero dell’Istruzione 2023), ma sono pur sempre edifici monofunzionali dimensionati e organizzati su criteri edilizi non completamente aderenti alle emergenti ed innovative prospettive pedagogiche, e soprattutto sempre più spesso destinate ad essere realizzate ai margini negletti dei piani di sviluppo urbano.

Se indulgiamo così spesso nell’esibire gli esiti paradigmatici di sperimentazioni virtuose nelle quali metaforicamente la città entra a scuola e la scuola colonizza i quartieri,<sup>5</sup> o nei quali si abbattono le mura delle aule per creare ambienti educativi aperti, democratici e dematerializzati,<sup>6</sup> o ancora dove si articolano processi di baratto culturale intergenerazionali, iniziative socioeducative solidali e inclusive, iniziative di integrazione e dialogo tra comunità migranti, per quale motivo non bandiamo piuttosto concorsi per realizzare centralità urbane complesse, architetture come centri civici capaci di dare spazio e forma a queste sfide della contemporaneità dove bisogni sociali, sanitari, culturali si intrecciano?

Nell’epoca della spazializzazione urbana del Ptof (Piano triennale dell’offerta formativa) cioè della sfida degli enti locali e dell’istituzione educativa di prossimità di cooperare stringendo Patti educativi di comunità<sup>7</sup> e della Dada cioè della “Didattica per ambienti di apprendimento”, non progettiamo dunque più scatole architettoniche da “descolarizzare” (Illich 2019), ma realizziamo invece veri e propri centri civici dove la dimensione del progetto architettonico cioè

dello spazio “terzo educatore”<sup>8</sup> si possa coniugare con la missione educativa costituzionale, e dove anche la trasformazione dell’intera città possa conformarsi alle prospettive di innovazione sociale a lungo termine, limitando (utopicamente) la speculazione dei fondi di investimento.

E d’altronde già Giancarlo De Carlo nel 1968 rammentava citando Che Guevara che il posto meno adatto per educare è proprio la scuola e che invece è proprio la complessità della città e dell’ambiente fuori dalla scuola ad essere luogo di sperimentazione privilegiato (De Carlo 2020). Per non menzionare poi la radicalità proto-hippie di Richard Buckminster Fuller che all’epoca del suo insegnamento al Black Mountain College nel 1948 insieme a Merce Cunningham e John Cage arrivò ad ipotizzare la scuola come un caravan che si sposta di città in città.<sup>9</sup>

La dimensione educativa nella città è da ripensare come arcipelago di ambienti rituali che si organizza in un sistema spaziale vago, aperto, episodico, relazionale, ‘senza muri’ appunto. Cadono barriere e confini, si superano il pregiudizio del ‘dentro’ e del ‘fuori’, lo spazio fluido si adatta ai bisogni emergenti e mutevoli della ‘comunità educante’. L’azione progettuale, animata da un immaginario di riferimenti ‘indeterminati’, si concentra sia su sistemi di arredi mobili e riconfigurabili per ambienti temporanei interni, che su allestimenti e microarchitetture esterne, ma anche su azioni di urbanismo tattico con coinvolgono tutti gli spazi prossimi e disponibili. L’azione progettuale, che è sempre cooperativa e coinvolgente, predilige la leggerezza, la tattilità, la sensorialità che accompagnano in maniera discreta l’esperienza educativa.

### Processi di trasformazione urbana dal basso e il bilancio partecipato.

I patti educativi di comunità aprono scenari molto articolati e interessanti per coltivare l’ambizione di riallacciare l’alleanza tra l’istituzione scolastica e la comunità educante di prossimità, cioè quella rappresentata non solo dai genitori riuniti o meno in associazione, ma anche dal Terzo settore e dagli Enti locali. Una alleanza assolutamente necessaria contro l’attuale delegittimazione del ruolo della scuola pubblica come agenzia educativa primaria.

La mia provocazione, che deriva da una serie di iniziative intraprese dalla Commissione Urban Center dell’Ordine degli Architetti di Roma nell’ultimo anno insieme al Comune di

Roma, è quella di istituire protocolli di intesa per destinare quota parte del bilancio partecipato dei comuni e dei municipi alle iniziative di implementazioni del Ptof di comunità. Una maniera di dare gambe ai numerosi progetti 'dal basso' o *bottom up*<sup>10</sup> concepiti e realizzabili coinvolgendo gli studenti, le loro famiglie, il quartiere e le associazioni. Sicuramente una forma di sussidiarietà che rafforza il carattere territoriale della "autonomia" scolastica e che sembra quasi realizzare l'utopia olivettiana (Galuzzi 2022).

### **Oggi non ci sono studenti. I ragazzi, i bambini dove sono? Come facciamo a sognarli altro da noi se non li coinvolgiamo?**

L'ultima provocazione riguarda i bambini, i ragazzi, le generazioni che vengono educate nella città mondo: dove sono? Perché non vengono coinvolti nelle tavole rotonde, questa tavola rotonda per esempio sullo spazio pubblico e la prossimità, perché sono 'marginalizzati' sui temi dell'educazione? Eppure, sono anch'essi 'cittadini' ai quali sono garantiti diritti. Bisogna consultarli, coinvolgerli sempre, favorirne la partecipazione. Noi educatori non dovremmo far altro che 'istigarli' alla 'disubbidienza', alla proliferazione di anticorpi per superare la generazione precedente, li dobbiamo sognare altro da noi, più capaci, più competenti.<sup>11</sup>

Durante l'anno scolastico 2022/23 sono stato referente della rete DigiGreen costituita da 10 scuole italiane del primo e secondo ciclo impegnate nella ricerca-azione per la definizione di un curriculum verticale e trasversale sui temi dell'ecologia e della transizione digitale.<sup>12</sup>

Il progetto del gruppo di lavoro dell'Istituto Comprensivo "A. Rosmini" di Roma è consistito nell'attivazione di un vero e proprio laboratorio civico operativo per conoscere e ridisegnare il territorio urbano del proprio quartiere (città) sia dal punto di vista fisico che da quello sociale, in una prospettiva storica (memoria) e soprattutto di sguardo verso il futuro (proposte, progetti, progettazioni). Il laboratorio si è proposto di

sviluppare strategie consapevoli di rigenerazione urbana (sociale e spaziale) coinvolgendo le istituzioni locali e i cittadini del quartiere. I nodi educativi fondamentali sono stati quelli della cura dello spazio pubblico, della pratica dell'ascolto e della condivisione delle scelte comuni, della solidarietà come strategia per uno sviluppo sostenibile, del senso di identità costruito attorno ad azioni spontanee di appropriazione dello spazio urbano, sia artistiche ed espressive, che di socializzazione o di pianificazione (urbanismo tattico).<sup>13</sup>

L'obiettivo è stato quello di arrivare alla definizione del curriculum coinvolgendo una 'consulta' di studenti della scuola secondaria di primo grado che di per sé è stata una sperimentazione particolarmente significativa e inconsueta per la scuola secondaria di primo grado.

Questi progetti sono stati concepiti e sviluppati con una totale consapevolezza e dedizione che ha reso i ragazzi, in conclusione, ambasciatori di senso, testimoni di valori e portatori di impegno civico: a dirla con il celeberrimo verso di una nota poesia di Danilo Dolci "ciascuno cresce solo se sognato". ■

### **Note**

1 <http://www.biennalespaziopubblico.it/prossimita-e-spazi-della-formazione/>.

2 Sito dell'Urban Center di Roma: <https://www.architettriroma.it/commissioni-e-progetti/urban-center/>.

3 Sito del Progetto DigiGreen: <https://blog.unpacked.it/digigreen-day-2022-festival-dellecologia-e-dellimmaginario-digitale/>.

4 Nuove Scuole: <https://pnrr.istruzione.it/nuove-scuole/>.

5 <https://comune-info.net/scuole-aperte/prossimita-educativa/>.

6 E se la scuola fosse una radio? Radio Rosmini Stay Tuned Stay Cool: <https://blog.unpacked.it/webradiotv-rosmini-stay-tuned-stay-cool/>.

7 Patti educativi di comunità: <https://www.invalsiopen.it/patti-educativi-comunita/>. Adozione del Documento per la pianificazione delle attività scolastiche, educative e formative in tutte le Istituzioni del Sistema nazionale di Istruzione per l'anno scolastico 2020/2021: <https://www.miur.gov.it/>

[documents/20182/2467413/Le+linee+guida.pdf/4e4bb411-1f90-9502-f01e-d8841a949429](https://www.miur.gov.it/documents/20182/2467413/Le+linee+guida.pdf/4e4bb411-1f90-9502-f01e-d8841a949429).

8 Principale riferimento è l'insegnamento di Loris Malaguzzi intervistato in Edwards, Gandinni e Forman (2010), ma sicuramente interessante anche OWP/P Architects, Vs Furniture e Bruce Mau Design (2010).

9 "John Cage and Merce [Cunningham] and I had breakfast every morning together out under the trees. And we really did have a very great deal of fun because I spent that summer with them on a fun schematic new school, and I called it 'the finishing school.' We would finish anything. In other words, we would really break down all of the conventional ways of approaching school. And 'the finishing school' was going to be a caravan, and we would travel from city to city" ([https://press.uchicago.edu/books/excerpt/2015/Diaz\\_Experimenters.html](https://press.uchicago.edu/books/excerpt/2015/Diaz_Experimenters.html)).

10 Vedi per esempio il Festival dell'Architettura di Torino BottomUp! che ha istituito una piattaforma molto interessante che fa incontrare progettisti, comunità e investitori (<https://www.bottomupfestival.it/>).

11 Daniele Mancini, "Datemi un divieto, vi ribalterò il mondo", presentazione dei workshop educativi di Unpacked Studio alla Biennale dello Spazio Pubblico di Roma del 2021 (<https://blog.unpacked.it/datemi-un-divieto-e-vi-ribaltero-il-mondo/>).

12 <https://www.ic-rosmini.edu.it/digigreen/>.

13 <https://www.ic-rosmini.edu.it/digigreen/icrosmini/>.

### **Riferimenti**

De Carlo G. (2020), *La piramide Rovesciata. Architettura oltre il '68*, a cura di Filippo De Pieri, Quodlibet, Macerata.

Edwards C., Gandinni L., Forman G. (a cura di) (2010), *I cento linguaggi dei bambini. L'approccio di Reggio Emilia all'educazione dell'infanzia*, Edizioni Junior, Bergamo.

Galuzzi P. (2022), "Ivrea e Olivetti: Il futuro di un discorso comunitario?", *Urbanistica Informazioni*, no. 300, p. 28-35.

Illich I. (2019), *Descolarizzare la società*, trad. Ettore Capriolo, ed. or. 1973, Mimesis, Sesto San Giovanni.

Ministero dell'Istruzione (2023), *Futura – La scuola per l'Italia di domani*, [[https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2022/05/LineeGuida\\_ScuolaFutura-1.pdf](https://pnrr.istruzione.it/wp-content/uploads/2022/05/LineeGuida_ScuolaFutura-1.pdf)].

O'Donnell Wicklund Pigozzi and Peterson, Vs Furniture, Bruce Mau Design (2010), *The Third Teacher: 79 Ways You Can Use Design to Transform Teaching & Learning*, Abrams, New York.

## Riportare la scuola al centro del villaggio

Piero Rovigatti

### Premessa

Le scuole, in Italia, come in buona parte dei paesi del mondo, rappresentano una delle principali infrastrutture civili delle nostre città. Nelle periferie urbane, funzionali e/o geografiche, rappresentano spesso anche l'unico presidio di legalità e di cittadinanza da parte dello Stato, strumento di mitigazione e di contrasto alle crescenti disuguaglianze, economiche, sociali, culturali, funzionali, che caratterizzano in genere tali contesti. In altre aree problema del nostro paese, le aree interne che segnano come zone di spopolamento e abbandono demografico quasi la metà dei territori nazionali, anche questo genere di presenza e di presidio sociale e territoriale, un tempo presente in forma diffusa e distribuita territorialmente anche in contesti remoti, è andata progressivamente riducendosi, fino quasi a scomparire, come è facile osservare in molti comuni montani e semi montani appenninici e alpini. L'assenza di presidi scolastici in tali contesti è una delle conseguenze, ma anche causa oggettiva, assieme alla carenza o assenza di presidi sanitari e civili, di un progressivo processo di spopolamento, di cui non si conoscono ancora, nonostante alcuni sforzi operati negli ultimi anni<sup>1</sup>, inversioni di tendenza.

La recente emergenza e crisi pandemica hanno invece dimostrato tutto il valore di una opportuna e ben distribuita dotazione di infrastrutture civili, a partire da quelle sanitarie, a cui andrebbero associate anche quelle scolastiche, come strumenti di coesione e di contrasto, sia pure tra molti problemi, alcuni dei quali preesistenti all'emergenza, alla crescita delle disuguaglianze educative e formative. Prima, durante e dopo tale emergenza, numerose esperienze, in Italia e in Europa, hanno anche sviluppato nuove esperienze educative, orientate a una diversa concezione dello 'spazio scuola', aperto alla città, e ai quartieri di appartenenza, orientate ad una nuova concezione delle infrastrutture scolastiche, intese anche come spazi fisici, aperti,

inclusivi, partecipati, cuore e fulcro di attività anche extra scolastiche, proprie delle comunità che attorno a tali infrastrutture vivono ed operano. Detto in sintesi, i territori fragili, siano essi periferie urbane o aree marginali, meriterebbero più scuole, e non di meno, assieme ad una generale ridefinizione, innovativa rispetto alle condizioni attuali, di quello che è attualmente il loro ruolo, la loro fisionomia spaziale, la propria organizzazione funzionale ed istituzionale.

### Un'idea nuova: scuole e spazi dell'istruzione come centri civici della città della prossimità

Attraverso l'esperienza di numerose città europee e anche italiane, e timidi avanzamenti normativi, si sta facendo strada, anche in Italia, una nuova idea di scuola e di educazione, che prova anche a far tesoro dell'esperienza Covid, e a porsi a contrasto delle crescenti disuguaglianze e incremento delle povertà scolastiche, già evidenti in particolare nei contesti urbani e territoriali caratterizzati da maggior divario e iniquità sociale ed economica (periferie funzionali e aree marginali interne), e aggravate dalla pandemia. Queste esperienze tendono, quando assumono dimensione di programma urbano, in Europa, come a Barcellona, Parigi, Bruxelles, e Milano e a Torino, in Italia, a riconoscere le scuole come inediti *hub*, centri civici di quartiere, reinventando il dialogo tra scuola e città (Pileri 2022), aprendo gli istituti scolastici oltre gli orari e le stagioni scolastiche all'intera comunità educativa e di quartiere (Cantisani 2022), attraverso azioni che agiscono sia sul piano fisico, come nei programmi del programma Oasis<sup>2</sup> a Parigi, del programma *Protegim el scolas*,<sup>3</sup> a Barcellona, del programma *Contrat École* a Bruxelles,<sup>4</sup> del progetto Scuole aperte,<sup>5</sup> a Milano, delle iniziative e progetti promossi da Iter (Istituzione torinese per una educazione responsabile),<sup>6</sup> a Torino, sia sul piano immateriale, come nel programma Roma

Scuola aperta,<sup>7</sup> nella capitale. Tutte queste esperienze hanno successo grazie al coinvolgimento dei diversi attori delle cosiddette "comunità educanti", introducendo spesso nuovi modelli di partenariato pubblico privato, o, meglio, pubblico-comunità (MIC-Piano Cultura Futuro Urbano 2021).

### Condizioni normative attuali

L'idea di una scuola aperta, che possa agire come centro civico di quartiere, non è peraltro del tutto nuova, in Italia, e trova riscontro anche, almeno in parte, in alcuni orizzonti normativi definiti anche a livello nazionale. Anche nel nostro paese, in ragione di alcuni timidi avanzamenti realizzati a partire dalla legge sull'Autonomia scolastica (Dpr 275/99), si sta facendo largo una idea nuova di scuola, e del ruolo e della funzione urbana delle istituzioni e delle strutture scolastiche, in particolare pubbliche. Già nel 2012, il Ministro dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca Francesco Profumo aveva sostenuto l'esigenza che le scuole diventassero *centri civici*: "La scuola, come luogo fisico, diventerà un ambiente di interazione allargata e di confronto, che a mano a mano supererà gli spazi tradizionali dell'aula e dei corridoi. La immaginiamo come un vero e proprio Hub della conoscenza. Aperto agli studenti e alla cittadinanza, centro di coesione territoriale e di servizi alla comunità, un vero e proprio centro civico". Tale idea trova oggi maggiore forza alla luce della passata, drammatica esperienza dell'emergenza pandemica, che ha aggravato le condizioni della povertà educativa (Rossi Doria, Con i Bambini, 2021), in particolare nei contesti di maggiore disuguaglianza e privazione funzionale, suggerendo anche lo sviluppo di nuove pratiche educative, fondate su un diverso utilizzo degli spazi aperti e una maggiore integrazione dell'offerta educativa a livello urbano.

### La scuola nel PNRR

Come è noto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, di cui molto si discute, spesso in astratto, con pochi dati e informazioni concrete, nel dibattito pubblico nazionale, non dedica, fin dal suo avvio, una attenzione specifica al tema della scuola, e alla sua possibile riconfigurazione e ripensamento complessivo dopo l'esperienza pandemica, come, con maggior coraggio e determinazione anche da parte dei governi precedenti, sarebbe stato opportuno fare.

Numerose sono tuttavia le componenti che all'interno delle differenti missioni in cui il PNRR è articolato prendono di mira l'universo scuola attraverso specifici investimenti e riforme.

Come informa, per vie brevi, un sito specializzato in comunicazione in campo scolastico, almeno a parole: "il programma di interventi di competenza del Ministero dell'Istruzione previsti dal PNRR punta a colmare le carenze strutturali, quantitative e qualitative, dell'offerta di servizi di istruzione nel nostro Paese, in tutto il ciclo formativo. Esso è inquadrato in Futura - La scuola per l'Italia di domani, cornice che collega le diverse azioni attivate grazie a risorse nazionali ed europee per una scuola innovativa, sostenibile, sicura e inclusiva. Nel PNRR sono previsti numerosi interventi per il sistema d'istruzione, che includono 6 riforme e 11 linee di investimento."<sup>8</sup>

Un sito istituzionale<sup>9</sup> prova a dare informazioni aggiornate sullo stato di avanzamento del programma, distinguendo le *azioni*, le *storie*, e gli *interventi*, di cui vengono forniti anche alcuni quadri geografici attraverso alcune mappe interattive, peraltro di difficile consultazione complessiva, che hanno almeno il pregio di localizzare su base geografica i singoli interventi, suddivisi in tre categorie: "Didattica digitale integrale", "Messa in sicurezza", "Scuole 4.0". Il sito si qualifica anche per l'assenza – grave – di *open data* operabili, e molte difficoltà

di accesso a informazioni strategiche. Tali condizioni motivano l'azione meritoria di soggetti come Open Polis,<sup>10</sup> che da tempo hanno acceso un campo di ricerca su questo strumento, attivando osservatori regionali di grande interesse,<sup>11</sup> in assenza di quella trasparenza che sarebbe essenziale, riguardo a un colossale investimento pubblico i cui effetti, e debiti, sono destinati a gravare per decenni sulle future generazioni. Generazioni a cui si ispira, fin nella denominazione, il piano europeo di riferimento, Next Generation EU,<sup>12</sup> il programma di rilancio economico attivato dall'Unione europea e dedicato agli Stati membri.

Riguardo agli investimenti relativi alla realizzazione di nuove scuole, il sito informa sulla realizzazione di 213 scuole, frutto di un investimento complessivo di 1.189 milioni di euro, pari allo 0,62% dell'intero programma PNRR (191,5 mld).<sup>13</sup>

### Esperienze di riferimento

Sul piano materiale, in Italia, le risorse del PNRR, sia pure a fatica, stanno aprendo la strada alla produzione di nuovi organismi scolastici, in alcuni casi aperti alla città e alle sue comunità, innovando e infrangendo pratiche fino ad oggi consolidate e in parte *tossiche*, che hanno portato, negli anni passati, alla concentrazione degli istituti scolastici in unici e grandi "poli scolastici integrati", producendo impoverimento e decadimento delle armature funzionali delle città. Molte

azioni agiscono, ancora sul piano materiale, a favore della sicurezza fisica – ancora oggi vera e propria emergenza nazionale – ma anche, e finalmente, del potenziamento delle funzioni scolastiche accessorie – in realtà sempre più fondamentali, nel costituire la base materiale del miglior 'clima scolastico' – come mense, biblioteche, palestre, teatri, innovando e rigenerando gli spazi all'aperto e i cortili scolastici, quasi sempre relegati a 'retro' e a spazio marginale e residuale dell'organizzazione fisica delle scuole, incrociando la domanda e le sperimentazione pedagogica della scuola all'aperto e nella natura, promossa dalle avanguardie pedagogiche nazionali e internazionali (educazione attiva all'aperto, o *outdoor education*).

Esperienze virtuose coniugano il riconoscimento e il potenziamento delle comunità educanti alla realizzazione di centrali fotovoltaiche sui tetti delle scuole, a servizio di inedite comunità energetiche solidali, oggi promosse anche dal PNRR, all'interno della Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica".

### Scuola Hub di quartiere. Quali prospettive politiche, alla luce dei governi attuali del paese

Queste esperienze importanti sono tenute, tuttavia, a fare i conti il cambio di rotta prodotto in materia di politiche scolastiche dai nuovi indirizzi politici del governo nazionale, orientato a ridurre fortemente il sostegno economico e finanziario a livello statale,<sup>14</sup> e in conseguenza di ciò, a contrarre il numero stesso delle scuole nei contesti urbani in decremento demografico.

È una tendenza peraltro osservabile anche nelle condotte dei governi precedenti, anche in ragione di una ormai naturale e strutturale flessione degli iscritti nelle scuole, conseguenza di un calo demografico e una riduzione della natalità, nonostante il forte incremento dato dalla presenza di popolazione straniera, soprattutto nelle regioni settentrionali. La crescita costante delle disuguaglianze nella scuola italiana (Fondazione Cariplo 2023), assieme a quella delle povertà educative, suggerisce tuttavia scelte strategiche differenti, su cui appare opportuno orientare la creazione di un fronte comune, tra scuola, città e forze politiche in grado di promuovere, almeno per il futuro, politiche nazionali e locali differenti da quelle praticate dai governi attuali.



Fig. 1. Roma, Scuola Di Donato, cortile della scuola durante una delle iniziative del progetto Scuole aperte e partecipate, ottobre 2022 (foto dell'autore).

## Quali prospettive di azione, tra scuola, città e università. Per un programma di ricerca sul campo

A fronte di un quadro politico che opera per linee regressive e di restaurazione, consola osservare un'aria nuova, che continua, pur con molte difficoltà, a colorare di fresco e di buono lo spazio finora contrito e angusto delle realtà scolastiche. Le difficoltà di attuazione dei molti progetti avviati all'interno del PNRR, e in misura maggiore, le nuove politiche messe in atto dal governo nazionale e da molte regioni italiane governate da partiti sovranisti e di destra sembrano prospettare ostacoli sostanziali all'affermarsi e alla realizzazione di questa idea nuova di intendere ruolo e funzioni delle scuole e delle istituzioni educative nella città della prossimità, dopo l'esperienza Covid, che in molti abbiamo pensato potesse orientare un cambiamento radicale delle politiche urbane e dei progetti nelle nostre città. C'è dunque tutto lo spazio, per una attività di ricerca e di monitoraggio di quanto è in corso, un'occasione importante, per quanti vogliono, per esperienza diretta o per prodotto di indagini di ricerca, testimonianza, contribuire a dare conto, in forma critica, di tali esperienze, offrendo dati, reportage sul campo, interviste e resoconti critici. È quello che abbiamo provato a fare, a Ferrara, all'interno dell'annuale congresso Aisu, all'interno di una sessione che portava lo stesso titolo di questo contributo.<sup>15</sup> È quello che potremmo organizzare, come programma di ricerca, all'interno delle nostre università, mettendo assieme curiosità, competenze, interessi di quanti già operano attraverso progetti, programmi e piani 'tra scuola, università e città'.

In attesa che una inedita alleanza, tra scuola, città, amministrazioni locali progressiste, associazioni ed enti di terzo settore, ma anche di cittadini attivi e genitori delle scuole operi anche sul piano politico ed amministrativo la missione che abbiamo provato a definire a definire come titolo di questo contributo. Riportare la scuola al centro del villaggio, una scuola aperta, innovata, inclusiva, partecipata, potrebbe allora diventare anche un modo per affrontare la sfida della transizione ecologica delle città, dopo Covid 19, che rimane ancora nell'agenda di quanti condividono l'obiettivo di una città prossima agli ultimi, contro ogni disuguaglianza e disparità urbana e territoriale. ■

ANNO SCOLASTICO	N. ISTITUZIONI SCOLASTICHE SEDI DI DIRETTIVO	N. CPIA	N. ISTITUZIONI SCOLASTICHE	N. SEDI SCOLASTICHE	N. ALUNNI
2021 - 2022	8.158	129	8.029	40.581	7.407.312
2022 - 2023	8.136	129	8.007	40.466	7.286.151
2023 - 2024	8.089	129	7.960	40.321	7.194.400

Tab. 1. Il sistema scolastico italiano in cifre. Numero istituzioni scolastiche, Cpia (Centri provinciali per l'istruzione degli adulti), sedi scolastiche e numero degli alunni negli ultimi tre anni scolastici (fonte: "Principali dati della scuola", Ufficio di Statistica, Ministero dell'istruzione, 2021, 2022 e 2023).

### Note

1 Il riferimento è alla Strategia nazionale per le aree interne (Snai), forse l'unica politica pubblica operata a livello centrale per la riduzione dei divari e delle disparità territoriali, di cui tuttavia all'oggi non si osservano gli esiti auspicati. Sull'argomento si veda Tantillo (2023).

2 <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadatas/case-studies/paris-oasis-schoolyard-programme-france>.

3 <https://ajuntament.barcelona.cat/ecologiaurbana/ca/que-fem-i-per-que/urbanisme-per-als-barris/protegitim-escoles>.

4 <https://perspective.brussels/fr/projets/contrats-ecole>.

5 <https://www.scuoleapertemilano.it/i-progetti>.

6 <http://www.comune.torino.it/iter/>.

7 <https://www.comune.roma.it/web/it/roma-scuola-aperta.page>.

8 Cfr. <https://www.latteseditori.it/normativa/la-scuola-nel-pnrr>.

9 <https://pnrr.istruzione.it>.

10 <https://www.openpolis.it>.

11 Si veda ad esempio quello relativo alla Regione Abruzzo: <https://www.openpolis.it/osservatorio-abruzzo/>.

12 [https://next-generation-eu.europa.eu/index\\_en](https://next-generation-eu.europa.eu/index_en).

13 A titolo di parziale riferimento, sono 8.089 le sedi scolastiche principali sedi di direzione per l'anno scolastico 2023-24 (fonte: Principali dati della scuola - Focus avvio anno scolastico 2023-2024, <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Principali+dati+della+scuola++Focus+avvio+anno+scolastico+2023-2024.pdf>). Tale dato conferma una flessione costante nel numero delle scuole in Italia, come si evince nella tabella allegata, che riporta anche il numero, anch'esso decrescente, del numero di alunni iscritti alle scuole italiane.

14 "Una norma nascosta nella manovra economica 2023 porterà nel corso dei prossimi dieci anni alla riduzione delle scuole italiane da 8.136 a 6.885. Il taglio sarà ottenuto accorpando decine di istituti e non rinnovando i dirigenti scolastici. [...] La manovra per il 2023 stabilisce che la dimensione massima delle scuole passerà dagli attuali 600 alunni a un minimo di 900 e un massimo di mille." (<https://sbilanciamoci.info/legge-di-bilancio-cancellata-la-scuola-pubblica/>).

15 <https://aisuinternational.org/ferrara-2023-sessioni-macrosessione-3/>.

### Riferimenti

Cantansi G. (2023), "Il verbo condividere si studia a scuola e nel territorio", *Territori educativi*, 2 maggio [<https://comune-info.net/scuole-aperte/il-verbo-condividere-si-studia-a-scuola-e-nel-territorio/>].

Cardarello R., Pintus A. (2019), *Oltre le mura. L'infanzia e la scoperta degli spazi pubblici in città*, Edizioni Junior, Parma.

Cederna G. (a cura di) (2018), *Atlante dell'infanzia a rischio. Le periferie dei bambini*, Treccani, Save the Children, Catanzaro.

D'alessandro J. (2023), *Immaginare l'inimmaginabile. Cronache che avrebbero potuto insegnarci tutto*, Bollati Boringhieri, Torino.

Di Giambattista F., Rovigatti P., Simionato L. (2022), "Questa scuola è un bene comune! Un'esperienza di scuola aperta a Pescara, all'interno del Piano scuole estate 2021 del MI/MIC", *Master U.Rise*, 6 aprile [<https://urise.it/colibri/questa-scuola-e-un-bene-comune-unesperienza-di-scuola-aperta-a-pescara-allinterno-del-piano-scuole-estate-2021-del-mi-mic/>].

Fadda D., Pellegrini M., Vivanet G. (2023), "Le disuguaglianze nella scuola italiana", *Quaderni Fondazione Ciriolo*, no. 43 [<https://www.fondazione-ciriolo.it/static/upload/qua/0000/quaderno-osservatorio-43-disuguaglianza-scuola-bozza-03.pdf>].

Pileri P., Renzoni C., Savoldi P. (2022), *Piazze scolastiche. Reinventare il dialogo tra scuola e città*, Corraini, Mantova.

Rovigatti P. (2022), "La rigenerazione urbana dei quartieri complessi dalla parte delle bambine e dei bambini. Esperienze didattiche, di ricerca e di terza missione a Pescara", *Urbanistica Informazioni*, no. 306 si.

Rovigatti P., Simionato L. (a cura di) (2021), *Cultura come cura. Esperienze di rigenerazione urbana a base culturale nei quartieri prioritari e complessi, al tempo di Covid 19*, Carsa Editore, Pescara.

Tantillo F. (2023), *L'Italia vuota*, Laterza, Bari.



## Il quadro delle azioni di comunità

Gianluca Cantisani

### Introduzione

Da novembre 2020 il Movimento di Volontariato Italiano (MoVI, <https://retemovi.it/>) in collaborazione con la testata online *Comune-Info* ha costruito il sito [www.territorieducativi.it](http://www.territorieducativi.it), uno strumento di raccolta e racconto delle esperienze generative di scuole aperte partecipate che nascono dal basso nel Paese. L'abbiamo anche chiamata la "Comunità di pratiche delle scuole aperte partecipate" dove la parola *partecipazione* è il filo conduttore che seguiamo. Da questo strumento abbiamo tratto alcune esperienze significative che sono state presentate alla BISP 2023.

Preliminarmente, corre l'obbligo di spiegare cosa sono le "scuole aperte partecipate" in Italia. "La Scuola è luogo di ricerca e sperimentazione da sempre. Con l'Autonomia Scolastica (Dpr 275/99) le esperienze portate avanti dai presidi, insegnanti, consigli d'istituto sono tante e coinvolgono anche le famiglie ed il territorio. Tale lavoro parte da un ruolo istituzionale di persone che svolgono un compito per lo Stato e pur tuttavia essendo la 'scuola' un luogo di ricerca e sperimentazione è naturale che chi vi lavora si trova spesso a svolgere una attività che va oltre l'orario, dando tempo, energie e competenze di volontariato. Ed è quindi vero che le scuole sono già aperte e che nella scuola già si fa tutto ed anche che nella scuola è molto presente la gratuità. Queste esperienze identificano un modello di 'Scuole aperte' che delega la Scuola a progettare e gestire attività supplementari per varie fasce di utenti minori ed adulti. In questa visione vi è l'idea funzionale di migliorare l'offerta formativa, di utilizzare meglio gli edifici scolastici ed anche di trasformare le Scuole in veri e propri 'poli civici' intesi come avamposti delle istituzioni nel territorio. In questa visione è essenziale che le scuole siano finanziate adeguatamente al fine di poter offrire questi servizi agli utenti.

In questa visione il volontariato degli stessi presidi ed insegnanti è vissuto da alcuni come una forma di 'servizio al paese' dovuto per il ruolo che la scuola ha nella società, da altri è invece vissuto come sostituzione dei compiti che spettano allo Stato.

Tuttavia questo modello di delega alla Scuola non completa i principi della nostra Costituzione. In una democrazia matura i cittadini partecipano alla progettazione del bene comune ed alla gestione dei beni comuni ed il modello democratico da raggiungere è quello dell'amministrazione condivisa dello Stato insieme agli stessi cittadini. In questa diversa visione sono 'aperte' quelle Scuole che 'si aprono a sperimentare la condivisione nella progettazione delle attività e nella gestione degli spazi'. Per esempio quelle che hanno cominciato a condividere il potere con i propri studenti dandogli da progettare/gestire responsabilmente qualche spazio nella scuola, con i genitori coinvolgendoli nella progettazione dell'uso dei fondi integrativi o nella gestione degli spazi dopo l'orario scolastico, con i cittadini attivi organizzati in associazioni e con gli enti locali coinvolgendoli nella progettazione/gestione di uno scambio scuola-territorio. Ma sono anche Scuole aperte le scuole che semplicemente si fidano tutti i giorni dei loro studenti e dei genitori e che hanno fiducia nello scambio con l'esterno. E che con la fiducia accettano 'le intuizioni' e 'si affidano' cedendo un po' del proprio potere. Sono le Scuole che sanno che la cessione comporta sì un rischio ma è anche una occasione di crescita e di sperimentazione di strade nuove" (Cantisani 2014: 13-14).

### Esperienze. Scuola Di Donato, quartiere Esquilino, Roma

L'Associazione genitori della Scuola Di Donato, rappresentata alla BISP 2023 da Andrea Capocci,<sup>1</sup> nasce vent'anni fa, quando la scuola rischiava di diventare un ghetto

frequentato solo da immigrati. Siamo nel quartiere Esquilino a Roma, quindi un ambiente ad alto tasso di immigrazione storica e l'Associazione genitori cercò di lavorare affinché la scuola recuperasse un po' il suo ruolo pubblico, cioè di luogo di incrocio tra persone di diverse classi sociali e diverse provenienze culturali geografiche. Capocci sostiene che è un lavoro che ha funzionato ed è stato vincente e che ha aiutato la scuola, in cui sono rappresentate 45 nazionalità diverse, a diventare una comunità educante, anche per il territorio.

Al fine di dimostrare l'esito positivo di tale esperienza, illustra il caso dei 100 minori che vivono in un palazzo occupato localizzato a pochi metri dalla scuola, rispetto al quale una recente ricerca dimostra che il tasso di dispersione scolastica è pari a zero. Tenuto conto che l'Esquilino è uno dei quartieri di Roma con il più alto tasso di dispersione scolastica, in gran parte dovuta al fatto che c'è una elevata quota di popolazione migrante in continuo movimento (in difficoltà già a partire dalla lingua) è un risultato educativo importante. Nel palazzo, dove le famiglie sono stanziali da qualche anno ed i bambini piccoli, il tasso di dispersione scolastica è pari a zero grazie alla scuola aperta partecipata che offre una ludoteca, un doposcuola e tante attività che si organizzano in comunità tra l'associazione dei genitori e altri soggetti del territorio. Non si svolge tutto dentro la scuola, ma anche sulla strada davanti che è stata resa pedonale dal 2021 e, quindi, è diventata uno spazio che ospita le attività di questa comunità educante allargata, che tenendo aperta la scuola dalle 8 di mattina fino alla mezzanotte, ha trascinato anche in strada alcune attività, mettendo a disposizione del quartiere un nuovo spazio pubblico.

Capocci prosegue ponendosi la domanda su come ripensare gli spazi a partire dalla scuola in modo tale che siano vivibili per i bambini. Vivere nel centro di Roma è un'esperienza bellissima da tanti punti di vista ma non è un posto in cui i bambini possono muoversi facilmente e liberamente e la scommessa è invece quella di provare a mettere in pratica ciò che si può fare in un quartiere per renderlo vivibile anche per i bambini. L'idea di fondo è quella non solo di proteggere i nostri figli, ma di rendere la città a misura di tutti, perché la pericolosità della strada che i bambini

devono attraversare per entrare nella piazza di quartiere riguarda anche per gli adulti. Quindi se diventa facile per un bambino diventa facile anche per una persona anziana: la scommessa è di partire dalla scuola quale un luogo simbolico e trasversale, che mette in relazione soggetti diversi della società, per arrivare a coinvolgere anche il resto del quartiere, che ha anche molte altre risorse. Da docente, Capocci conosce le difficoltà di gestione dell'eterogeneità nella scuola: avere tante esigenze diverse e concentrate in una classe di una scuola per chi insegna non è facile. La sfida ingaggiata dalla Di Donato è stata, ed è ancora oggi, quella di mettere insieme tali eterogeneità, che può voler dire conoscere i bisogni reciproci. Ad esempio, aiutarsi reciprocamente durante la pandemia ha voluto dire dare vita ad una rete di solidarietà a supporto delle famiglie, partendo da quelle gravitanti sulla scuola ma poi allargandosi a tutto il territorio. Capocci conclude dicendo che "si è parlato molto di come mettere la scuola e la città a disposizione dei bambini; quello che abbiamo cercato di fare è stato un po' il contrario, cioè provare a mettere la visione dal punto di vista dei bambini a disposizione della città e nel nostro rione. Questa cosa sta funzionando ed il fatto che si siano moltiplicate le esperienze in tutta la città di Roma, dove oggi sono presenti 30 associazioni di genitori, ci insegna che è un modello che può essere replicato."

### **Esperienze. La redazione di Territori educativi**

Sulla testata online *Territori educativi* (<https://territorieducativi.it/>) in tre anni sono stati raccolti 700 articoli e segnalazioni che raccontano esperienze, riflessioni e approfondimenti, tra cui le 'Inchieste' sulle esperienze delle città o su temi educativi.

Gianluca Carmosino, giornalista di *Comune-Info*, ha presentato alcune esperienze sul tema della prossimità con un racconto costruito attraverso immagini.

La prima è quella di una strada scolastica, di un cortile sempre pieno, tutti i giorni, come quello della Scuola Di Donato, dove lo spazio del seminterrato ha svolto un ruolo decisivo in quanto le prime attività sono nate per avere uno spazio a disposizione anche da recuperare. In questa esperienza, al centro vi è il fatto che ci sono dei cittadini che non hanno delegato, non hanno aspettato,

ma sono stati in grado di attenzionare e coinvolgere le istituzioni; tutto è partito un po' da loro: i genitori, che hanno dato la spinta iniziale.

La seconda immagine che ci porta Carmosino, tra i tanti racconti, è quella di un palazzo alla periferia di Torino dove c'è un appartamento dove l'associazione Acmos da diversi anni sperimenta la coabitazione sia di ragazzi dell'università, sia di studenti delle scuole superiori, sia di ragazzi migranti, sia di persone affidate dai servizi sociali. A proposito di prossimità, ciò significa sperimentare l'autonomia, nuove relazioni con persone per periodi di qualche settimana o di qualche mese per i giovani, il mutuo aiuto, l'aiuto a chi è in difficoltà, insomma nuove relazioni di vicinato. Questa esperienza si collega con un lavoro quotidiano in 10 istituti superiori della città che si conclude in estate con la "scuola di quartiere" che educa alla cittadinanza attiva con il protagonismo dei ragazzi che autogestiscono uno spazio pubblico (una scuola, uno spazio dell'ente locale) per attività di socializzazione culturale e ricreative. Anche in questo caso c'è la capacità di ripensare la prossimità in tanti modi diversi ed alcuni di quei ragazzi sono quelli che hanno fatto o faranno la scelta di coabitazione. In tal senso, il concetto di prossimità prende forma nella vita reale della città.

Un'altra immagine viene dai laboratori di giornalismo nella scuola di Roma Fratelli Bandiera, in cui un docente ha fatto vedere la terrazza dove il grande maestro Alberto Manzi (1924-1997) portava i suoi ragazzi a fare scuola all'aperto. Una delle attività che facevano nell'ora di matematica era calcolare il perimetro delle nuvole, quindi dimostrando che anche in un luogo 'chiuso' come la scuola è possibile pensare l'apprendimento in modo diverso.

Una quarta immagine che Carmosino ci arriva da Cagliari dove c'è una scuola che quasi tutti i giorni porta i bambini sia dell'asilo che della scuola elementare in giro per la città. Si apprende in tanti luoghi diversi, dalla bottega dell'artigiano al mercato, agli spazi culturali e sociali, dalle biblioteche ai musei alle piazze. Si chiama "educazione diffusa", per riprendere la definizione di Paolo Montana (docente di filosofia) e Giuseppe Campagnoli (architetto e dirigente scolastico).

Una quinta immagine viene dalla periferia

di Librino a Catania dove è presente un'associazione che gioca con i libri e con la lettura, portandola in posti dove non arriverebbe; immaginate una fermata dell'autobus con dei bambini che leggono dei libri che ci stimola a pensare a modi nuovi di vivere la città. E dove la scuola ha costruito una rete immaginando la scuola aperta e partecipata come un polo delle arti e della cultura perché da qui parte il riscatto sociale di un quartiere. Intorno alla parola prossimità e scuola troviamo esperienze ricche e diverse che ci invitano a ripensare in modo ampio i significati; le esperienze raccontate su *Territori educativi* dimostrano che molti sono in cammino su queste strade.

### **Esperienze. La Cooperativa "Legami di comunità"**

L'ultima esperienza presentata alla BISP 2023 si è svolta con un collegamento online con una festa di quartiere a Brindisi. Paola e Daniele, membri della Cooperativa di comunità "Legami di comunità" ([www.facebook.com/legamidicomunita/?locale=it\\_IT](http://www.facebook.com/legamidicomunita/?locale=it_IT)), raccontano: "qui a Brindisi oggi vi è stata la parata finale del Palio di quartiere durato due giorni con la sfilata del gonfalone che ha l'immagine di Sant'Elia, un Santo un po' particolare nato dal disegno di alcuni artisti di quartiere che hanno ripreso alcuni simboli del quartiere. Il quartiere in realtà prende il nome non da un Santo ma dall'architetto futurista Antonio Sant'Elia e questo santo che è venuto non per fare miracoli ma forse per aiutare a farli o comunque per ispirare una comunità intera ad attivarsi a rendere più vivibile e bello il quartiere che ha già un sacco di risorse perché è il quartiere più grande e più verde della città. Un quartiere che ha problemi di marginalità, lontano dal centro, periferia di una città del sud con grossi problemi di sviluppo economico tanta disoccupazione e povertà educativa e culturale che soprattutto in questi contesti si sente tanto."

Paola e Daniele proseguono con il lavoro di animazione della loro cooperativa di comunità a partire dalla gestione del parco Buscicchio, al centro del quartiere, e con la grande collaborazione dell'Istituto comprensivo statale Sant'Elia-Commenda, la scuola del quartiere che ha diversi plessi intorno al parco e che ospita ragazzi e bambini che dalla scuola dell'infanzia fino alla scuola secondaria di primo grado.

Sono le famiglie della scuola che hanno dato vita alla seconda edizione del Palio di Sant'Elia coinvolgendo tutto il quartiere. La scuola stessa è socia fondatrice della cooperativa di comunità. La scuola è aperta al territorio al pomeriggio dopo l'orario scolastico e sono i genitori che attivano diversi laboratori; nelle settimane prima del Palio questi laboratori vengono dedicati all'allestimento di tutto ciò che serve per il Palio di Sant'Elia. Si sono attivate delle sartorie popolari, parola che esprime la dimensione popolare della diffusione dell'impegno per la propria comunità e che è una espressione di prossimità. Sono state anche riattivate delle strutture sportive tra cui due campi da tennis con una scuola popolare di tennis, una scuola popolare di teatro che ha debuttato con uno spettacolo che si chiama "San'Elia Malatia".

La sfilata è un momento di coesione ed identità del quartiere, la scuola aperta partecipata è la macchina che ci ha portato, le famiglie sono il motore. L'atmosfera che si respira è quella anche di un riscatto sociale: Sant'Elia è un quartiere marginale che si porta dietro uno stigma (non del tutto infondato perché comunque sono quartieri in cui ancora abitano affiliati della Sacra corona unita), quelli del contrabbando di sigarette. Questo retaggio dell'illegalità ancora si porta strascichi e fatiche.

### Conclusioni

In Italia abbiamo migliaia di esperienze – azioni di comunità – che possono indicarci la strada e darci la chiave per il futuro. La Rete MoVI, da qualche anno, ha iniziato a raccogliere per valorizzarle e sostenerle e collegare i mondi separati del Paese. Queste esperienze sono nate ed hanno intrapreso soluzioni efficaci ed innovative senza aspettare né le istituzioni né gli ingegneri e gli

architetti. Dove ci sono ingegneri e architetti che collaborano le cose diventano ricche e meravigliose e dove ci sono istituzioni che collaborano le cose diventano stabili e durature nel tempo, come alla Scuola Di Donato da 20 anni.

Le azioni di comunità hanno bisogno di istituzioni collaborative, che sanno raccogliere e sostenere i germogli nati sui territori, ma da sole non ce la possono fare.

Al contrario le istituzioni possono trovare la loro strada verso il futuro se supportano il territorio invece di pensare di 'fare al posto dei cittadini'.

Ai tecnici, infine, il compito di saper leggere il proprio tempo e mettersi a servizio degli uni e degli altri, dando una visione comune del vivere un territorio.

Le esperienze presentate interpretano e mettono in pratica in modo straordinario il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 4 della Costituzione Italiana. ■

### Note

1 L'intervento di Andrea Capocci si è aperto con la proiezione del video ([www.youtube.com/watch?v=dL4Lz1Af9mU](http://www.youtube.com/watch?v=dL4Lz1Af9mU)) illustrativo dell'iniziativa "Una città a misura di bambino e di bambina", che si svolge ogni anno a maggio alla Scuola Di Donato. La giornata è nata per ricordare un bambino investito mentre andava a scuola a giocare a basket, una domenica pomeriggio, mettendo in pratica per un giorno la città che desideriamo per dimostrare alle istituzioni, ma anche a noi stessi della comunità, che è possibile farlo.

### Riferimenti

Cantisani G. (a cura di) (2014), "Strade nuove per imparare l'utilizzo dei beni comuni", *movidue-puntozero*, no. 5 [<https://www.movinazionale.it/phocadownload/StradeNuove/Quaderni/quaderno2.pdf>].

07 - 10/11/2023

Innovation Center  
di Fondazione CR Firenze

urbanprommo  
PROGETTI PER IL PAESE



20^ EDIZIONE

### Leggere per scrivere il futuro dell'urbanistica e del governo del territorio

Margherita Nagni

#### Urbanpromo: storia e attività

Da qualche giorno si è conclusa la ventesima edizione di Urbanpromo, l'evento di riferimento per la rigenerazione urbana. La manifestazione, svoltasi dal 7 al 10 novembre a Firenze, ha proposto una struttura a quattro macro temi: Social Housing, Green, Città e Digital. Questa ossatura non si è sempre presentata così: guardando indietro alle precedenti edizioni si può apprezzare come l'organizzazione attuale scaturisca da una continua evoluzione della manifestazione che ha sempre avuto la capacità di plasmare progressivamente se stessa sulla base delle necessità del tempo.

Inizialmente il convegno principale "Progetti per il paese", che si teneva a novembre, era preceduto da un evento tematico incentrato sul Social Housing, programmato tra fine settembre e inizio ottobre. Col progredire del tempo tuttavia si è sentita la necessità di aggiornare l'offerta di Urbanpromo, integrando l'evento di inizio autunno con il filone Green: infatti il tema della sostenibilità ambientale, pur essendo sempre stato centrale nel dibattito in ambito urbanistico, negli ultimi anni si è fatto sempre più urgente e la sua discussione improrogabile.

Nel 2021 la struttura della manifestazione muta ancora e si arricchisce di un tassello fondamentale. Si è sentito il bisogno di dedicare un proprio spazio alle pubblicazioni che hanno da sempre occupato un grande ruolo all'interno dell'esperienza di Urbanpromo. Nasce così Letture, uno ciclo di incontri online che si svolgono mensilmente durante la prima metà dell'anno. Il fulcro di ciascun webinar è una pubblicazione riguardante aspetti rilevanti dell'urbanistica contemporanea e del governo del

territorio, accuratamente selezionata da un apposito Comitato scientifico<sup>1</sup> con lo scopo di instaurare un dibattito pubblico.

Dare un'autonomia alla lettura e discussione dei testi non solo ha permesso di integrare l'offerta di Urbanpromo dal punto di vista di specificità e quantità di spunti di riflessione offerti, ma ha permesso di ampliarla durante il corso dell'anno, inserendo il ciclo di incontri nel primo semestre con lo scopo di integrare gli eventi che storicamente hanno sempre riguardato solamente il secondo.

Un altro punto di forza di Letture risiede nel suo format. Durante la pandemia, quando le riunioni fisiche erano impraticabili, è sorta la necessità di concepire nuovi modi di comunicare e collaborare. Grazie allo Staff di Urbanpromo,<sup>2</sup> che ha saputo progettare una regia solida che permettesse di organizzare questo nuovo tipo di eventi, nasce la formula adottata ancora oggi per il ciclo Letture e che è stata implementata anche nel convegno autunnale per permettere la partecipazione da remoto: ogni incontro si presenta sotto forma di seminario online trasmesso in diretta streaming, che permette a curatore, relatori e, quando possibile, autore della pubblicazione prescelta di instaurare una discussione a più voci condividendo le proprie interpretazioni del testo e allo stesso tempo dà la possibilità agli ascoltatori di interagire ponendo domande e lasciando commenti con le proprie riflessioni. Terminata la diretta, l'evento può essere riguardato in un secondo momento in quanto ciascun incontro è registrato e pubblicato nel canale YouTube e nel sito di Urbanpromo.

Ad oggi quindi l'offerta di Urbanpromo si presenta variegata e accessibile a tutti grazie all'esperienza di Letture. L'aggiunta

successiva del tema Digital e Città completa il ventaglio di tematiche che toccano l'urbanistica e la rigenerazione urbana.

#### Esiti dell'esperienza 2023

La lettura di libri che veniva promossa nell'ambito di Urbanpromo è ormai da tre anni approfondita nello spazio di Urbanpromo Letture. L'esordio dell'iniziativa nella primavera del 2021 ha permesso di leggere le Letture alle pubblicazioni dell'Inu (le riviste *Urbanistica*, *Urbanistica Informazioni*, *Planum* e la collana *Accademia*) o comunque a temi di interessi per l'Istituto.

Dall'anno successivo è stato introdotto un ulteriore elemento caratterizzante del ciclo, ovvero un filo tematico conduttore esplicitato fin dall'inizio dell'iniziativa che ha supportato il Comitato scientifico nella selezione dei testi da approfondire. Nel 2022 la parola caratterizzante è stata "Frontiere", scelta per rappresentare tutti quegli argomenti di confine che fertilizzano il campo disciplinare. Accessibilità, Prossimità, Comunicazione, Partecipazione, Comunità, Ecopoli ed infine Frontiere sono state le parole che hanno originato i titoli degli incontri di questo ciclo.

"Testi&Pretesti" è stato il titolo scelto per il ciclo 2023 che ha accompagnato gli ascoltatori da febbraio a luglio. I Testi selezionati hanno fornito il Pretesto per instaurare un dibattito su tematiche di attualità nel campo dell'urbanistica e governo del territorio. Il primo incontro ha come titolo "Urbanistica: disciplina in discussione" e restituisce una panoramica di sfide che la disciplina si trova ad affrontare essendo, ora più che mai, oggetto di forti spinte verso un cambiamento, soprattutto per quanto riguarda i temi della

transizione ecologica. Il libro scelto per questo incontro, curato da Francesco Domenico Moccia, è "Le sfide dell'urbanistica oggi" di Domenico Passarelli, pubblicato da INU Edizioni all'interno della collana Accademia. Il curatore apre l'incontro con l'introduzione della collana, contestualizzando il libro di Passarelli in un filone di pubblicazioni che si rivolgono all'innovazione urbanistica in funzione delle problematiche ambientali-ecologiche. Alessandro Bianchi è il primo ad intervenire, riprendendo il titolo del libro: l'urbanistica si trova ad affrontare una serie di sfide dal momento che risulta essere una disciplina in crisi che ha dimenticato i propri principi fondanti, l'appartenenza pubblica e la dimensione etica, permettendo così che due potentissimi soggetti come la rendita fondiaria e la speculazione edilizia influenzassero le dinamiche territoriali. Di fronte agli errori commessi nel tempo, per Bianchi non bisogna arrendersi e suggerisce all'Istituto nazionale di urbanistica di intendersi la sfida della rigenerazione del paese attraverso una nuova concezione del fare urbanistica. Anche Andrea Arcidiacono richiama l'importanza di un nuovo approccio che si distacchi dalla tradizionale progetto di recupero e riqualificazione, sottolineando la necessità di dare concretezza alla transizione ecologica superando la settorialità. Individua una forte dimensione proiettiva del testo di Passarelli, che fa guardare ad un futuro dove l'urbanistica, nonostante necessità di profondi cambiamenti, ricoprirà ancora un ruolo fondamentale. Antonio Leone introduce un altro spunto di riflessione: una delle chiavi della nuova urbanistica ecologica è ripensare il rapporto città-campagna. Se la città è il luogo della crescita e della crisi, allargando la visuale sul territorio nella sua interezza possiamo permettere alla campagna di metabolizzare il disordine provocato dallo sviluppo dei centri abitati. Interviene per ultimo l'autore, che esprime il desiderio di restituire fiducia ad una disciplina attraverso un nuovo modo di praticarla che abbia cura delle trasformazioni e delle identità dei luoghi, contemplando l'attuazione e la praticità tramite una rinnovata fiducia tra tecnica e politica. Francesco Sbeti e Stefano Stanghellini hanno scelto di avviare una conversazione sul mercato della casa il quale, soddisfacendo un bisogno primario che è quello dell'abitare, ha un funzionamento complesso.

Durante "Casa: Questione ancora aperta" si è presentato il libro "Il mercato della casa. Domanda, offerta, tassazione e spesa pubblica" di Gianni Guerrieri. L'introduzione di Sbeti riprende un passaggio del testo per meglio chiarire la particolarità del mercato della casa e pone attenzione su come in Italia sia da tempo presente la tendenza di favorire l'acquisto della prima casa, tralasciando le politiche che favoriscono le locazioni. Stanghellini sottolinea la profondità del testo di Guerrieri individuando diversi layer con cui il volume sviluppa il tema del mercato della casa: il piano scientifico della microeconomia, quello della ricerca empirica relativa all'analisi del mercato in un arco temporale esteso, quello della interdisciplinarietà e, pur restando sullo sfondo, quello sociale legato al soddisfacimento di un bisogno primario e un quello urbanistico legato alla rigenerazione degli edifici inutilizzati. Giordana Ferri nel suo intervento approfondisce le ragioni per cui, nonostante la fascia della locazione acquisisca sempre più importanza, le soluzioni come il voucher adottato negli altri paesi europei o le premialità dal punto di vista urbanistico spesso risultano non funzionanti nel contesto italiano. Individua quindi la necessità di mettere in campo proposte nuove, uscendo dalla prospettiva miope basata sull'emergenza e introducendo la pianificazione della casa nell'agenda politica. Marco Buttieri apprezza l'analisi demografica di Guerrieri, la quale evidenzia un cambiamento nella struttura della popolazione italiana: l'invecchiamento della popolazione e la variazione dei nuclei familiari, fattori che influenzano la domanda di abitazioni. Buttieri incoraggia a considerare politiche che supportino la costruzione e la rigenerazione di alloggi, coinvolgendo il settore privato e le fondazioni, e ad esaminare modi per defiscalizzare gli enti per investire ulteriormente nell'edilizia convenzionata. Laura Fregolent decide di affrontare la questione della casa dal punto di vista dell'offerta, mettendo in luce il problema del turismo, che ha ricadute pesanti sul mercato delle abitazioni e molto differenziate nel territorio nazionale. L'invito è quello di trattare il tema delle abitazioni come parte integrante del welfare. L'incontro si conclude con l'intervento di Guerrieri che riassume i temi su cui bisogna ancora lavorare: l'importanza dell'intervento pubblico e della riorganizzazione trasparente e a lungo termine

delle politiche che necessitano di un obiettivo ben definito e una comprensione della differenza tra la domanda varia e dinamica rispetto all'offerta di abitazioni, che risulta invece rigida e poco attuale.

L'incontro di aprile "Territorio: quale pianificazione?" analizza il tema del territorio come oggetto di contesa tra diversi strumenti e organi istituzionali. L'introduzione della curatrice Carolina Giaimo presenta "Pianificazione regionale e governo del territorio: Prospettive e sinergie", il Focus curato da Elena Marchigiani pubblicato su *Urbanistica Informazioni* n. 306/2022, mettendo in evidenza la complessità del territorio e della sua pianificazione, chiedendo ai relatori dell'incontro di tentare di trovare le opportune relazioni di senso tra i diversi livelli. Elena Marchigiani apre il dibattito rimarcando la complessità del campo in cui operano i Piani territoriali regionali (Ptr), con particolare riferimento sia alla sostituzione del termine "urbanistica" con "governo del territorio" nella Costituzione, che ha reso la materia di legislazione concorrente tra Stato e regioni, sia alla consapevolezza di una crisi strutturale che sta interessando il territorio a causa di fattori socio-economici, ambientali, climatici ed energetici. Questa situazione richiede interventi multisettoriali e la creazione di quadri spaziali globali. Carlo Alberto Barbieri sottolinea l'importanza delle regioni italiane nella pianificazione territoriale regionale, le quali devono prendere atto del proprio ruolo, poiché hanno il potere di legiferare e pianificare, compiendo così un'attività fondamentale nella *governance* territoriale. In tal senso risultano necessarie la coerenza, la copianificazione e la conformità tra i piani, i quali non dovrebbero più essere di natura puramente conformativa e prescrittiva. Bruno Discepolo porta sul tavolo l'esperienza della regione di cui è assessore: la Campania sta lavorando per l'aggiornamento del Ptr e la redazione del Piano paesaggistico. Ha sollevato l'importante questione del ruolo del Ptr rispetto ad altri strumenti di pianificazione, sottolineando che non può essere surrogato dal Piano paesaggistico. In chiusura Carolina Giaimo pone alcune domande ai relatori: Elena Marchigiani discute il rapporto tra i tempi di pianificazione territoriale e i tempi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR); Carlo Alberto Barbieri tratta il paradosso di avere risorse a disposizione senza

piani definiti e Bruno Discepolo evidenzia a questo proposito il problema dell'intermediazione nella allocazione delle risorse e nella pianificazione.

"Green: il contributo dei ricercatori" è l'incontro, curato da Giulia Fini, volto ad analizzare l'esperienza di Urbanpromo PhD Green riassunta nei testi "UPhD Green. Il dottorato come luogo esplorativo della ricerca sulla sostenibilità", "UPhD Green. L'Agenda 2030 e l'Obiettivo 11. L'impegno dei dottorati nella costruzione di città e comunità sostenibili" e "Collaborative sustainability. Strategie, progetti, strumenti e modelli di valutazione per l'attivazione dello sviluppo sostenibile. Atti del Convegno Urbanpromo PhD Green V Edizione, Torino, 14 ottobre 2022", tutti a cura di Giulia Fini, Valeria Saiu e Claudia Trillo. Valeria Saiu nel suo intervento descrive le finalità principali del convegno, concentrandosi su tre obiettivi chiave: la promozione del confronto tra dottorandi e neo-dottori, la promozione dell'interdisciplinarietà e l'integrazione dei saperi, il far conoscere le ricerche anche all'esterno dell'ambito accademico. Massimo Angrilli evidenzia il cambiamento nei temi di ricerca all'interno dei dottorati, con un aumento dell'attenzione verso la sostenibilità. Ciò rende fondamentale la collaborazione dei dottorandi con istituzioni, enti e attori esterni, l'ampliamento del campo di applicazione delle ricerche e della transdisciplinarietà.

Maria Cerreta ritiene interessante capire da un lato capire quali sono le opportunità che ciascuna disciplina permette di esplorare, ma dall'altro anche comprendere come fare interagire in modo fruttuoso tutti gli strumenti a disposizione. Cresce l'importanza dell'approccio della 'quinta elica', che implica il coinvolgimento attivo delle istituzioni, dell'industria e della società civile come parte integrante della ricerca. La ricerca deve diventare ricercazione (ricerca orientata all'azione), un approccio guida per processi decisionali, inclusi quelli di pianificazione e design. Silvia Brini si concentra sul Goal 11 (Città e comunità sostenibili) dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo sostenibile e i relativi target. Dimostra come gli obiettivi siano interconnessi: ad esempio, l'accesso a spazi verdi urbani sicuri ha un impatto significativo su vari aspetti, inclusi l'erogazione di servizi ecosistemici, la riduzione del numero di decessi, la diffusione di modalità di trasporto sostenibili e la riduzione delle calamità naturali. È fondamentale creare un linguaggio comune tra esperti di diverse discipline per facilitare l'integrazione e la comprensione reciproca delle sfide e delle opportunità. Prima di concludere l'incontro, Giulia Fini chiede di sottolineare aspetti positivi o critici dell'esperienza del dottorato e i relatori salutano gli spettatori con preziosi consigli rivolti soprattutto ai dottorandi.

I testi di Pier Carlo Palermo "Per un'urbanistica

semplice, chiara, facile da applicare, da rispettare e controllare" e "Il futuro dell'urbanistica post-riformista" costituiscono il pretesto per la discussione durante il quinto incontro "Piano: il riformismo oggi" curato da Paolo Galuzzi. L'introduzione del curatore presenta l'importanza di affrontare le sfide dell'urbanistica in modo riformista, rivedendo ruoli, strumenti e competenze. La prima ad intervenire è Patrizia Gabellini, che si concentra su alcuni temi chiave trattati da Pier Carlo Palermo nel suo volume e sulle connessioni con il pensiero di Giuseppe Campos Venuti. Si sofferma sul concetto di riformismo, con l'analisi di tre filoni di riformismo novecentesco: il socialdemocratico, il democratico-borghese e il laburista. Viene sottolineata la necessità di evitare estremismi ideologici e di adottare un approccio realistico, pragmatista e possibilista. Si discute anche l'importanza della visione, delle regole e del progetto nell'urbanistica. Dino Borri inquadra il riformismo urbanistico come una disciplina che affonda le radici tra l'utopismo e il socialismo, con riferimenti storici all'Europa tra il XVIII e il XIX secolo. Borri sostiene la necessità di considerare il contesto specifico delle città e delle comunità in cui si lavora, affermando che non si può applicare lo stesso tipo di riformismo in ogni contesto e rimproverando la mancanza di sensibilità per le differenze indispensabile per agire in modo efficace. La conclusione di Pier Carlo



# LETTURE

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  
Francesco Domenico Moccia  
(INU)

Palermo si sofferma sul concetto di crisi, in particolare dalla transizione da una crisi del progetto moderno alla crisi dei programmi riformisti. Solleva poi alcune sue personali preoccupazioni riguardo alle pianificazioni di area vasta, sottolineando che dovrebbero essere affrontate in modo più cooperativo tra i vari livelli di governo, e alla mancanza di un impegno degli urbanisti nella progettualità effettiva e nella costruzione di progetti concreti.

Giuseppe de Luca introduce l'argomento dell'ultimo appuntamento Urbanpromo Letture 2023: "Politiche, quale globalizzazione?" basato sul libro "Orizzonti dell'America urbana. Scenari politiche progetti" di Anna Laura Palazzo. Il libro in questione affronta un secolo di politiche di sostegno all'edilizia negli Stati Uniti, evidenziando le negoziazioni tra potere centrale, autonomie locali e attori privati. Giorgio Piccinato interviene per primo, offrendo una riflessione personale basata sul suo lungo coinvolgimento con gli Stati Uniti nel corso degli anni. Condivide le osservazioni più recenti sull'America, notando la presenza di temi sociali e urbanistici persistenti, e apprezza come il testo in esame si distacchi dalla narrativa spesso raccontata nella letteratura urbanistica. Anche Carlo Pisano riconosce degli elementi costanti, come il processo di rigenerazione dei centri urbani e la suburbanizzazione, che sono interpretati alla luce delle diverse agenzie coinvolte e dei meccanismi di finanziamento utilizzati nel tempo. Pisano discute anche l'idea di "uno" e "molteplice" nell'urbanistica, che in America assume una particolare rilevanza. Pisano riflette infine sulle lezioni che possiamo trarre dalle politiche urbane americane, notando che

l'autrice evita di proporre soluzioni standardizzate e burocratiche. Anna Laura Palazzo parla di suburbanizzazione e urbanizzazione, menzionando l'esempio di San Diego, di Community Development Corporations (CDCs), organizzazioni no-profit che svolgono un ruolo importante nello sviluppo urbano e comunitario, accenna alle storie delle politiche urbane e di quelle razziali. Dopo uno scambio di osservazione tra i vari relatori, l'incontro va verso la chiusura con l'intervento di Francesco Domenico Moccia, co-curatore del webinar. Dando un resoconto dei molti temi trattati, Moccia ricorda un parallelo tra gli Stati Uniti e l'Europa riguardo alle politiche abitative, con l'ampliamento delle politiche urbane per affrontare i problemi di disuguaglianza, il ruolo dell'empowerment e dell'autodeterminazione nelle politiche urbane, cercando di creare soluzioni che vadano oltre la mitigazione delle disuguaglianze e infine come le politiche urbane debbano affrontare le sfide contemporanee e lavorare per la giustizia sociale. L'esperienza ventennale di Urbanpromo ha reso la manifestazione un autorevole catalizzatore per una continua riflessione sulla rigenerazione urbana. Letture ha segnato una svolta in questo percorso, conferendo autonomia alla dimensione della lettura e dimostrando di essere un formato flessibile, capace di adattarsi alle sfide imposte dalla pandemia e di trovare spazio in un'epoca in cui le piattaforme social predominano come mezzi di divulgazione, anche scientifica. Di fronte al problema del consumo di contenuti brevi e spesso privi di fonti, il ciclo di incontri risponde in modo adeguato al suo tempo, promuovendo una lettura più ponderata e approfondita e incentivando

la riflessione autonoma e informata anziché il commento affrettato e superficiale, mantenendo comunque un format leggero e accessibile a tutti, basato sul dialogo e il confronto.

Urbanpromo Letture assume un ruolo di divulgazione scientifica, portando i testi a un pubblico più ampio, anche al di fuori dei confini professionali in cui troppo spesso restano limitati. Nonostante l'interesse collettivo per le tematiche della rigenerazione urbana, spesso queste non raggiungono coloro che non sono coinvolti professionalmente in tali ambiti. Letture intende ampliare la platea di ascoltatori, promuovendo una comprensione più estesa delle tematiche e facilitando un dialogo non solo tra esperti ma anche tra professionisti e spettatori, assottigliando le barriere tra il mondo accademico e il pubblico. La divulgazione scientifica svolge un ruolo cruciale nell'incoraggiare l'interesse e la partecipazione. Stimola la curiosità, accresce la consapevolezza e promuove un approccio informato e critico alle questioni scientifiche. Letture contribuisce a formare ascoltatori più consapevoli, informati e coinvolti, e si impegnerà a farlo anche con la prossima edizione. ■

#### Note

1 Fanno parte del Comitato scientifico di Urbanpromo Letture: Gianni Biagi, Patrizia Gabellini, Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Giulia Fini, Francesco Domenico Moccia, Francesco Sbeti, Stefano Stanghellini, Giuseppe De Luca.

2 Fanno parte dello Staff Urbanpromo: Cesare Baldazzi, David Casagrande (Marcadent), Lucrezia Ferrecchi, Monica Malori Scauri, Margherita Nagni, Marta de Leo, Marta Viviani, Maira Passuello.

## TESTI & PRETESTI



Le registrazioni degli incontri sono disponibili sul sito di URBANPROMO LETTURE

<https://urbanpromo.it/2022/urbanpromo-letture/letture-2023/>

urbanpromo

LETTURE 2023

INU  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica

URBIT  
urbanistica Italiani

### Premio “Ilaria Rambaldi”: i lavori vincitori della sesta edizione

Luana Di Lodovico, Maria Grazia Piccinini

Il premio “Ilaria Rambaldi” è stato istituito dall’Associazione Ilaria Rambaldi Onlus a partire dall’anno accademico 2013/2014 per ricordare Ilaria Rambaldi, giovane studentessa di ingegneria laureata honoris causa in Urbanistica, che ha perso la vita nel crollo del palazzo di via Campo di Fossa all’Aquila il 6 aprile 2009. Il premio rientra nelle finalità dell’associazione che intende valorizzare attraverso questa iniziativa il merito delle giovani laureate in Ingegneria edile, Ingegneria edile-architettura, Ingegneria civile, Architettura e Pianificazione, nonché attivare nuove sinergie con le istituzioni pubbliche e private cui fanno capo i soggetti ospitanti e del territorio nelle tematiche della sicurezza e prevenzione. Al fine di garantire un adeguato e qualificato svolgimento di tutte le attività previste, l’Associazione Ilaria Rambaldi si avvale sin dalla prima edizione del supporto scientifico dell’Università dell’Aquila e dell’Istituto nazionale di urbanistica, attraverso la sua *community* “Politiche e interventi per

la difesa dei suoli e vulnerabilità sismica” a cura di Luana Di Lodovico, membro effettivo della sezione Inu Abruzzo e Molise. Negli anni hanno partecipato al concorso oltre cento tesi.

Per la sesta edizione sono stati esaminati dieci i lavori di tesi, valutati secondo i seguenti criteri:

- attinenza tesi al tema del recupero urbano, della rigenerazione e della sostenibilità;
- attinenza tesi al tema della mitigazione del rischio in aree urbane;
- originalità ed approfondimento del tema della tesi;
- coerenza interna del processo di formazione del lavoro;
- qualità della soluzione progettuale finale.

Tutti i lavori pervenuti hanno avuto come focus centrale la prevenzione e mitigazione del rischio in tutte le sue accezioni.

La commissione, composta dall’avvocato Maria Grazia Piccini (per l’associazione Ilaria Rambaldi Onlus), il professore Federico De Matteis (per l’Università degli studi

dell’Aquila) e l’ingegner Luana Di Lodovico (per l’Istituto nazionale di urbanistica), dopo ampio e attento esame comparativo dei lavori, ha decretato vincitrice Nicole Pascucci con la tesi “La Metodologia CIM (City Information Modelling) per il progetto di rigenerazione della città dell’Aquila”. Al secondo posto si è classificata Ilaria Meucci con la tesi “Plug-in the park: il parco attrezzato di Ortona dei Marsi come infrastruttura per l’emergenza”. Al terzo posto troviamo Claudia Sorbo con la tesi “Strategie rigenerative per i territori multirischio: il caso di Destra Volturno in Campania”. La commissione ha ritenuto meritevole di menzione speciale il lavoro di tesi di Ludovica Verna, con la tesi “Le vie della Valle - Ferrovie dismesse d’Abruzzo: il caso della Sangritana”.

Per la sesta edizione del concorso, come per la precedente, l’Inu ha previsto che per il lavoro vincitore e quelli menzionati venisse predisposta su una sezione dedicata al premio su questa rivista per dar modo alle vincitrici di descrivere le loro tesi. ■





## La Metodologia CIM (City Information Modeling) per il progetto di rigenerazione della città dell'Aquila

Nicole Pascucci

Il CIM (*City Information Modeling*) è un avanzato sistema di pianificazione urbana che integra e associa una vasta gamma di informazioni per il monitoraggio e la gestione delle città. Analogamente al BIM (*Building Information Modeling*), il CIM offre una visione olistica della città, includendo diversi dati relativi per esempio ad infrastrutture, servizi pubblici, trasporti, ambiente e altro ancora. Questa sinergia di informazioni consente una pianificazione più completa, informata e sostenibile per il futuro sviluppo urbano.

Oggi giorno, la *smart city* rappresenta la nuova frontiera nell'amministrazione delle città, un concetto multidisciplinare che coinvolge una vasta gamma di attori e discipline (Di Ludovico e Dominici 2019). Tra i vari aspetti legati alla *smart city*, c'è l'evoluzione degli strumenti per la gestione urbana, con particolare riferimento alla pianificazione urbanistica.

In tale contesto, questo studio si concentra sulla sperimentazione del CIM come possibile alternativa al sempre più diffuso metodo del BIM nell'ambito della pianificazione urbana, con l'intento di apportare benefici concreti alla costruzione e alla gestione delle città (Xun *et al.* 2014).

In letteratura, difatti, il CIM è un'analogia del BIM nell'urbanistica ed è stato concepito come un'espansione 3D del GIS arricchito da viste multilivello e multiscala (Stojanovski 2013; Dominici *et al.* 2022; Pascucci 2023), nonché un modello che unifica e organizza le informazioni in un database, sperimentando metodologie innovative e aprendo la strada a una pianificazione urbana più informata.

Viene costruito, così, un modello di progettazione esteso a livello urbano con il nome "CIM" ("modellizzazione delle informazioni della città"), al quale è possibile associare

informazioni di diverso carattere.

La validità di questa metodologia è stata dimostrata attraverso un caso di studio focalizzato sulla città de L'Aquila (Abruzzo, Italia) e le sue aree circostanti. Queste zone sono state influenzate dall'evento sismico del 2009 e sono soggette a un processo continuo di trasformazione.

L'argomento si articola in tre macro-parti: quadro conoscitivo, strategie e progetto.

1. Il quadro conoscitivo riguarda la raccolta e l'analisi dei dati, provenienti sia da fonti istituzionali che di altro tipo ed è possibile distinguere al suo interno tre sottogruppi.

• **Quadro analitico:** analisi ed elaborazione di immagini satellitari. Per il trattamento dell'immagini satellitari sono state utilizzate rispettivamente un'immagine multispettrale ad altissima risoluzione *WorldView2*, che ha permesso di ottenere diverse informazioni come: lo stato di vigore della vegetazione, il livello di biomassa verde, il contenuto di clorofilla (Wolf 2010); l'individuazione della presenza di tegole nelle coperture dell'edificato esistente (Stamou *et al.* 2012); la presenza di amianto; la distinzione di acqua relativa a laghi, fiumi o elementi antropici come le piscine (Wolf 2010), la presenza di ossido di ferro (Baptista *et al.* 2017) e una prima stima della qualità del manto stradale con un algoritmo di *clustering* non supervisionato; ed un'immagine multispettrale a media risoluzione *Landsat 8* utilizzata, invece per ottenere una prima stima della TOA (*Top of Atmosphere*) (Anderson 2016), utile per individuare le possibili isole di calore presenti.

• **Quadro ricognitivo:** sono stati consultati e analizzati il rischio idraulico, idrogeologico, pirologico, microzonazione sismica e l'analisi dei vincoli e valori dell'area d'esame. Questa panoramica ha contribuito sia all'aggiunta di nuove informazioni sia a delineare un quadro completo delle sfide e delle opportunità

legate all'ambiente esaminato con particolare attenzione ai rischi ambientali e geologici del territorio.

• **Pianificazione:** nello specifico sono stati consultati il piano regolatore generale vigente, la proposta del nuovo piano regolatore generale, il piano urbano della mobilità, il piano strutturale, il piano d'emergenza, il piano strategico e il piano di ricostruzione. L'integrazione di tali piani all'interno del CIM disegna una visione panoramica per lo sviluppo territoriale in analisi, conciliando le necessità della comunità con quelle del contesto geografico.

Oltre alla dimensione fisica del territorio, è stata effettuata un'analisi dal punto di vista socio-economico in cui si è posta l'attenzione sull'andamento e la composizione della popolazione, sul tasso di occupazione e disoccupazione, sulla qualità della vita e sulla composizione dei nuclei familiari. In aggiunta, vengono considerate le informazioni relative alle abitazioni e alla disponibilità di spazi liberi all'interno delle abitazioni censite.

L'integrazione di tali piani nel CIM crea una visione completa dello sviluppo territoriale in analisi che tiene conto delle esigenze della comunità e del contesto geografico. Di seguito tutti i dati elaborati e analizzati, grazie alla costruzione del quadro conoscitivo, sono stati integrati e legati mediante l'uso di strumenti GIS (*Geographic Information System*) per creare una molteplicità di strati (*layers*) che possono essere visualizzati in due e tre dimensioni, utilizzando il *plugin* di Rhino Grasshopper, basandosi sulla revisione e l'aggiornamento del Database territoriale regionale (Dbtr) preesistente alla scala di 1: 5.000.

Questo processo non solo ha generato uno strumento per la rappresentazione dettagliata del territorio, primo nucleo del CIM, ma ha anche agevolato la comprensione e l'interpretazione delle informazioni.

2. Nel quadro strategico sono state riportate le criticità rilevate su una valutazione accurata nell'area di interesse. Queste criticità riguardano i diversi aspetti ambientali, sociali ed economici emersi precedentemente e che richiedono una risposta strategica. In questa prospettiva, il CIM emerge, così, come un quadro operativo essenziale nel processo di pianificazione e progettazione del territorio ed agevola l'adozione

di un approccio sinergico che si basa sulla convergenza di dati di natura multidisciplinare e multi-formato. Basandosi sulle criticità identificate precedentemente, il quadro strategico prosegue delineando strategie coerenti e allineate con principi di eco-sostenibilità. Sono state delineate, quindi, le relative strategie, prediligendo una politica eco-sostenibile e che miri alla qualità ambientale, con particolare riferimento ai 17 *goals* presenti dell'Agenda 2030, che comprendono ambiti cruciali come la lotta al cambiamento climatico, la promozione della salute e del benessere. Infine le strategie sono state tradotte in azioni puntuali e specifiche per ogni intervento da attuare, suddivisi in base alla loro priorità, per garantire l'efficacia dell'approccio.

Per produrre cambiamenti significativi nel breve termine, le azioni che affrontano le criticità più pressanti o hanno un impatto significativo potrebbero avere la precedenza. Grazie alla sua capacità di integrazione, il CIM semplifica la transizione dall'analisi delle criticità alla definizione di strategie e azioni operative.

**3.** La fase finale di questo studio sottolinea l'importanza di un approccio dinamico alla progettazione che sia facilitato dal CIM. In questa fase, alle azioni sono stati associati indicatori prestazionali appositamente sviluppati a livello progettuale, i quali sono realizzati in modo tale da fornire un metro di valutazione e giudizio della fase successiva, in questo lavoro solo ipotizzata, legata al monitoraggio degli *outcome* di progetto. La possibilità di valutare preliminarmente gli effetti delle azioni è stata implementata in modo tale da permettere ad un potenziale utilizzatore di questa metodologia di costruire un ventaglio di soluzioni diversificate e dinamiche a seconda dell'area in esame e delle informazioni, sotto forma di banche dati, da utilizzare.

Infine, per illustrare ulteriormente l'efficacia degli indicatori prestazionali, è stato effettuato uno zoom progettuale su un'area specifica con i dati attuali confrontati con gli indicatori di prestazione ricavati. Questo confronto mostra le differenze tra i risultati attuali e le aspettative del progetto, aiutando a trovare punti critici e aree di miglioramento. In conclusione, l'adozione di CIM è un fattore chiave per l'utilizzo efficace degli indicatori di performance nella progettazione urbana.

Questo approccio innovativo facilita non solo l'utilizzo di indicatori prestazionali come strumenti per una valutazione imparziale delle azioni intraprese, ma è anche un potente strumento di guida per la progettazione del futuro ambiente urbano. ■

## Riferimenti

Anderson I. (2016), "Converting Landsat 8 Thermal Band 10 to Temperature values", *Hexagon Geospatial Community* [[https://supportsi.hexagon.com/s/article/Converting-Landsat-8-Thermal-Band-10-to-Temperature-values?language=en\\_US](https://supportsi.hexagon.com/s/article/Converting-Landsat-8-Thermal-Band-10-to-Temperature-values?language=en_US)].

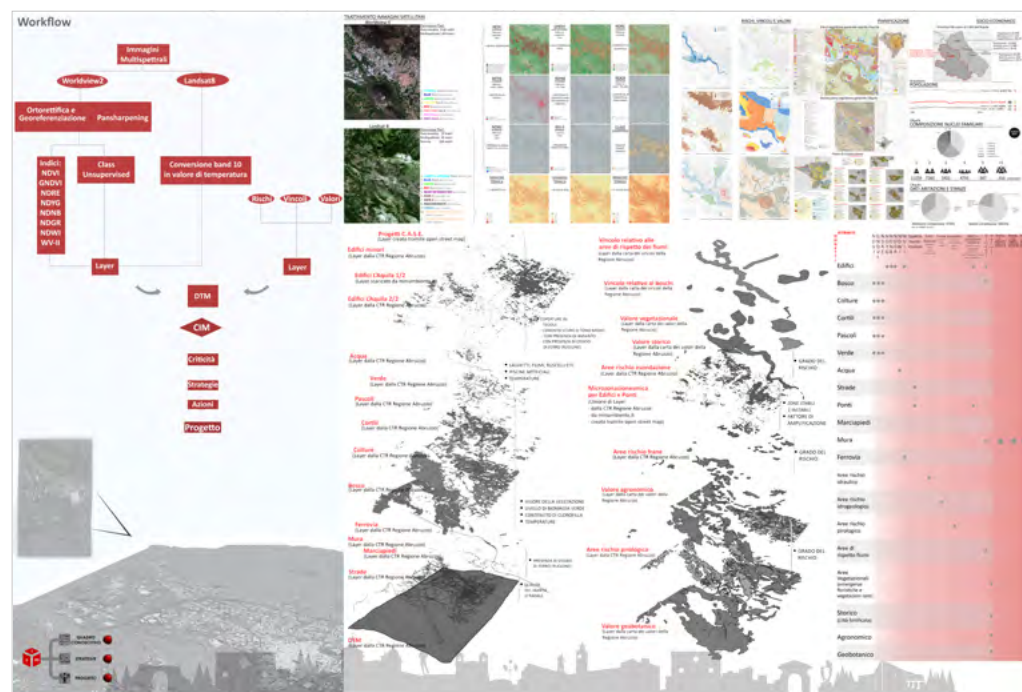


Fig. 1. Il CIM e la tabella di riepilogo con le informazioni aggiunte a sinistra (elaborazione dell'autrice).

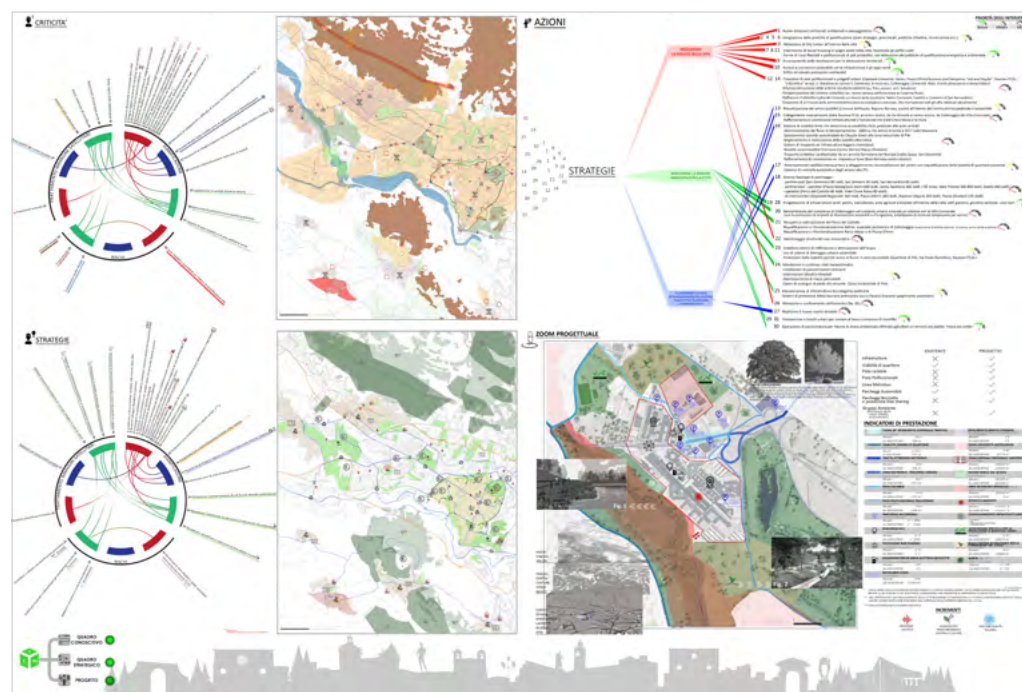


Fig. 2. Il grafico con le criticità emerse nell'area d'interesse (in alto a destra); il grafico con le strategie proposte (in basso a destra); le 31 azioni progettuali scaturite dalle strategie, con lo scopo di migliorare la qualità della vita, la qualità ambientale e la valorizzazione della viabilità, con interventi dettagliati, suddivisi in base alle loro priorità (secondo un grado di alta, media e bassa) (in alto a sinistra); uno zoom del CIM con relativa tabella con le informazioni pre e post progetto e la tabella con gli indicatori di prestazione (in basso a sinistra) (elaborazione dell'autrice).

Baptista G. M., Teobaldo D. (2017), "WorldView-2 sensor for the detection of hematite and goethite in tropical soils", *Pesquisa Agropecuária Brasileira*, vol. 52, p. 1192-1202. <https://doi.org/10.1590/S0100-204X2017001200008>

Di Ludovico D., Dominici D. (2019), "How to combine the smart city and the historic centre: suggestions from a case study" in S. Bologna (a cura di), *A set of good practices and recommendations for smart city resilience engineering and evaluation*, AIIC Publisher, Rome, p. 36-45.

Dominici D., Alicandro M., Di Ludovico D., Pascucci N., Zollini S. (2022), "Multispectral satellite images to support the CIM (City Information Modeling) implementation", *GEOmedia*, vol. 26, no. 4, p. 28-35.

Pascucci N. (2023), "Metodologia CIM (City Information Modeling) per il progetto di rigenerazione della città dell'Aquila", *InGENIO*, 25 agosto, [<https://www.ingenio-web.it/articoli/metodologia-cim-city-information-modeling-per-il-progetto-di-rigenerazione-della-citta-dell-aquila/>].

Stamou A., Theodoridou I., Papadopoulos A. (2012), "Study and Analysis of WorldView- 2 satellite Imagery for evaluating the energy efficiency of the urban area of Kalamaria", *South-Eastern European Journal of Earth Observation and Geomatics*, vol. 1, no. 1, p. 41-54.

Stojanovski T. (2013), "City information modeling (CIM) and urbanism: Blocks, connections, territories, people and situations", in L. O'Brien, A. Khan (eds.), *Proceedings of the Symposium on Simulation for Architecture & Urban Design*, Simulation series, San Diego (California), p. 86-93.

Wolf A. (2010), "Using WorldView 2 Vis-NIR MSI Imagery to Support Land Mapping and Feature Extraction Using Normalized Difference Index Ratios", *Algorithms and technologies for multi-spectral, hyperspectral, and ultraspectral imagery XVIII*, vol. 8390, p. 188-195. <https://doi.org/10.1117/12.917717>

Xun X., Lieyun D., Hanbin L., Ling M. (2014), "From building information modeling to city information modelling", *Journal of information technology in construction*, vol. 19, p. 292-307.

## Plug in the park: il parco attrezzato di Ortona dei Marsi come infrastruttura per l'emergenza

Ilaria Meucci

Il processo emergenziale in Italia si articola in diverse fasi, che vanno dalle azioni preventive di riduzione del rischio al soccorso nei primi momenti di emergenza, fino all'aiuto agli sfollati sul lungo periodo.

In questo processo assume molta importanza la scelta dei luoghi destinati alle varie funzioni di assistenza, soccorso e ricovero alla popolazione, specialmente nei casi in cui un disastro renda inutilizzabili i luoghi dove si svolgono solitamente queste funzioni.

La Protezione civile individua le aree destinate alle varie funzioni durante l'emergenza dividendole in aree di attesa (o *meeting point*), punti di raccolta della popolazione ove le persone possono essere tempestivamente assistite e informate al verificarsi di un evento calamitoso, aree di accoglienza (coperte o scoperte), da destinare a tendopoli, roulotte-poli o ad insediamenti abitativi di emergenza (*containers*) e, infine, aree di ammassamento, nelle quali far affluire i materiali, i mezzi e gli uomini che intervengono nelle operazioni di soccorso. Solitamente le aree vengono preparate per ospitare queste funzioni solo dopo il disastro e ciò determina l'allungamento delle tempistiche per il loro utilizzo.

Guardando indietro ai casi degli anni passati, si nota la mancanza di un approccio univoco. Procedure e soluzioni sono sempre diverse per ogni emergenza. Proprio nei comuni più piccoli queste criticità si manifestano più fortemente, specialmente se appartengono a quei territori denominati aree interne e che accolgono circa un quarto della popolazione italiana, in una porzione di territorio che supera il sessanta per cento di quello totale, determinando un'esposizione al rischio di disastro estremamente diffusa (Rolli 2015).

Una parte rilevante di queste aree interne ha subito gradualmente, dal secondo dopoguerra, un processo di marginalizzazione, segnato da un progressivo calo della popolazione, da riduzione dell'occupazione e dell'utilizzo del territorio, da scarsità di servizi

pubblici e privati, ripetuti dissesti idro-geologici e aumento del degrado legato al patrimonio culturale e paesaggistico.

Per queste ragioni si è reso necessario, come tema di ricerca della tesi di laurea qui esposta e discussa presso l'Università di Firenze nel 2019, concentrarsi su una strategia che si ponesse come obiettivo non solo l'inversione del trend demografico, ma anche di definire la proposta di un nuovo processo di rivitalizzazione economica e lavorativa. In questo scenario la scelta dell'area del progetto è ricaduta su Ortona dei Marsi, un comune montano della provincia de L'Aquila che conta 189 residenti. Negli ultimi anni si è registrato un forte spopolamento che affonda le radici nel terremoto del 1915. Il territorio comunale, infatti, si trova in area sismica 1, ovvero di sismicità alta.

Come per molti piccoli comuni situati sul territorio italiano delle aree interne, la pianificazione emergenziale si trova ad uno stato pressoché embrionale, nonostante siano proprio questi luoghi ad avere importanti problematiche legate al rischio sismico e idrogeologico.

La strategia alla base del progetto è basata sulla proposta di un modello di parco infrastrutturato, possibilmente replicabile in aree caratterizzate da condizioni simili, in cui si individuano gli elementi chiave da valorizzare e tutelare.

La presenza di un parco già infrastrutturato e predisposto per offrire riparo alla popolazione sfollata possiede vantaggi sia dal punto di vista economico che temporale. Evitare la fase di ricerca di un'area adatta alle funzioni di protezione civile, seguita da quella di un'eventuale espropriazione a soggetti privati e dei lavori di infrastrutturazione e sistemazione del terreno, infatti, permette un notevole risparmio di tempo e l'arrivo più celere della sistemazione degli sfollati in soluzioni abitative più confortevoli delle tende, come i *container* o le case prefabbricate.

Allo stesso tempo i soldi stanziati per l'emergenza non devono essere investiti nei lavori di sistemazione di aree di emergenza, ma possono essere destinati in maggior parte per la ricostruzione del centro colpito, così da velocizzare il ritorno della popolazione alle proprie abitazioni.

Data la complessità della questione, non limitata al mero oggetto edilizio, la discussione deve incentrarsi non solo sulla ricostruzione delle singole case o rifugi, ma anche alla ricostruzione come processo, fatto di aspetti sociali, culturali ed economici. È per questo motivo che nel presente lavoro il progetto del processo assume la stessa rilevanza del progetto del singolo elemento architettonico.

Il processo è inteso come un ciclo che si chiude su sé stesso, una volta che la fase emergenziale sia terminata. Le strutture progettate per il parco sfruttano la reversibilità della tecnologia utilizzata per dismettere le proprie parti una volta che non siano più necessarie e consentono un utilizzo per altri scopi, oppure possono cambiare destinazione d'uso.

Attraverso questo processo si intende mantenere e tutelare il forte senso di comunità tipico delle piccole realtà dei borghi. Questo è possibile se, anche in caso di emergenza, si fa in modo che la popolazione possa restare nelle vicinanze del paese, mantenendo uniti i nuclei familiari e alloggiandoli in uno spazio raccolto che ricordi il più possibile la comunità del borgo. La popolazione, inoltre, si trova ad essere accolta in uno spazio con cui ha già un rapporto consolidato attraverso la precedente fruizione del parco e delle sue strutture, elemento importante in una situazione tanto traumatica come può essere la perdita della propria casa.

Più precisamente le fasi si articolano nel modo seguente: in una prima fase post-disastro la soluzione abitativa prevista per gli sfollati che non possono tornare nelle loro abitazioni è rappresentata dalle tende della protezione civile; successivamente, in una fase intermedia, le tende sono sostituite dai container ad uso abitativo per garantire un maggiore comfort alla popolazione nel caso in cui i tempi di ricostruzione o di preparazione di alloggi semi-temporanei siano lunghi; nella seconda fase, invece, si deve far fronte ad un periodo di tempo più lungo rispetto alle altre fasi. Si rende necessario, infatti, l'uso di alloggi semi-temporanei quando il processo di ricostruzione richieda molto tempo e quindi che essi siano in grado di resistere anche per diversi anni; nell'ultima

fase, l'emergenza si è conclusa. In ognuna delle fasi le infrastrutture già presenti nel parco si prestano a garantire in modo pressoché immediato l'approvvigionamento di acqua ed elettricità alle strutture di accoglienza. Una volta che la popolazione può tornare alla propria abitazione nel borgo, si inizia lo smantellamento degli alloggi non più utilizzati e l'adattamento dei restanti per eventuali nuovi usi. Gli elementi delle strutture, essendo stati assemblati a secco, sono facilmente smontabili e reimpiegabili in altre costruzioni.

L'infrastruttura si articola secondo la maglia strutturale di un modulo base sul quale si inseriscono i singoli elementi e si articola su una serie di terrazzamenti che riprendono la struttura del borgo, arroccato sulla collina, dove le abitazioni sono poste su livelli diversi, sviluppandosi lungo il nuovo asse viario progettato dal piano regolatore per la città di Ortona. L'infrastruttura, composta degli allacci alla rete elettrica, idrica e fognaria segue la viabilità principale lungo i viali del parco e si dirama inserendosi nella griglia generatrice delle strutture del parco. Le strutture, con il loro telaio cavo, ospitano le terminazioni delle tubazioni e dei cavi.

La modularità dell'infrastruttura consente una variabilità di aggregazioni che a sua volta le permette di adattarsi a molte funzioni e di ospitare un ampio numero di servizi. Vi sono alcune strutture permanenti che ospitano i servizi principali del parco e dell'area di campeggio.

Il *concept* alla base del progetto consiste nel definire una formula adattabile alle diverse necessità abitative e replicabile in situazioni simili che hanno un'alta probabilità di dover affrontare in un prossimo futuro un'emergenza,

dovuta principalmente all'insorgere di disastri naturali, come un terremoto.

Per ospitare la popolazione sfollata sono state progettate tre tipologie di alloggio che combinano tre moduli tipo: camera, soggiorno, bagno e cucina. La struttura portante rimane la stessa delle strutture del parco, costituita dai profili scatolari a sezione quadrata e dalla eventuale copertura inclinata. A questi si aggiungono i pannelli di chiusura delle pareti e del solaio superiore e un pannello per il solaio inferiore che va a sovrapporsi alla pavimentazione già presente.

La struttura in acciaio presenta il vantaggio di avere tempi brevi di consegna e di messa in opera grazie all'assemblaggio a secco e alla standardizzazione nella produzione. Inoltre ha una buona resistenza sismica, non richiede grandi opere di fondazione ed è riciclabile. Per questo si è scelta la soluzione delle fondazioni a vite in acciaio regolabili, adattabili alle pendenze e irregolarità del terreno, rapide da porre in opera e reversibili, oltre che con ottime risposte alle sollecitazioni sismiche.

Qualora si rendesse necessario creare dei moduli abitativi semi-temporanei, la struttura base si completa con l'aggiunta di pannelli che vanno a tamponare le aperture del modulo infrastrutturale. I pannelli sono prefabbricati e arrivano in cantiere pronti per essere assemblati e fissati alla struttura. Vengono poi ricoperti all'esterno da pannelli di lamiera per protezione. Le pareti dei moduli abitativi possono essere privi di aperture o presentare un'apertura in uno dei tre terzi in cui si divide la copertura esterna del pannello. La prima tipologia di alloggio, da 37 mq, è studiata per essere abitata da una o due persone. La seconda, da 61,5 mq, può ospitare tre o quattro



Fig. 1. Vista del parco nella fase di emergenza: i moduli abitativi semi-temporanei (elaborazione dell'autrice).

persone. La terza, da 85,5 mq, ospita cinque o sei persone. Quest'ultima tipologia può essere indirizzata alle famiglie numerose o per un altro tipo di soluzione abitativa, quella del *senior co-living*. Dato l'alto numero di anziani soli, questa configurazione può portare benefici alle persone garantendo un sostegno reciproco in una situazione di disagio lontano dalla propria casa.

Pensando al ciclo di vita del manufatto oggetto di studio è necessario tenere ben presente il concetto di temporaneità. I moduli, infatti, possono essere dismessi e utilizzati in altri luoghi grazie al loro facile e veloce assemblaggio e alle fondazioni reversibili e adattabili alle pendenze del terreno. Possono restare in loco come alloggi per visitatori o trasformarsi in magazzini e stalle per animali o fungere da base per manifestazioni artistiche, teatrali o musicali.

Tuttavia, la riflessione sul futuro e sulla reversibilità dei manufatti della presente ricerca progettuale si affianca alla realtà dei fatti, in cui i moduli temporanei diventano permanenti e si trovano ad essere abitati per anni perché la ricostruzione è spesso lenta e difficoltosa. Questo tema è più che mai attuale, ma non vi è la consapevolezza dell'importanza della prevenzione e del concetto di riduzione del rischio. È, infatti, solo questione di tempo prima che un altro terremoto colpisca il territorio italiano ed è necessario agire fin da ora per mettere in pratica strategie che rendano il territorio resiliente (Breil 2017). I recenti terremoti che hanno scosso il paese, specialmente il terremoto del 2016-2017 del centro Italia, hanno mostrato come un approccio parziale alla materia, che presta attenzione solo alle conseguenze del disastro, risulta inadeguato e controproducente sul lungo periodo. La proposta di un'area già infrastrutturata, che sia pronta all'uso in caso di necessità, garantisce una risposta veloce e definita al disastro, risparmiando tempo, risorse e fondi da concentrare nella ricostruzione e nella ripartenza dei borghi colpiti, uniti auspicabilmente ad una legislazione più chiara e strutturata che non rallenti il processo generale. ■

#### Riferimenti

- Breil M. (2017), "Città resilienti", *Equilibri*, vol. 21, no. 2, p. 307-322. <https://doi.org/10.1406/88218>
- Rolli G. L. (2015), "I terremoti salveranno i centri storici minori dall'abbandono?", *Economia della Cultura*, vol. 25, no. 1, p. 91-104. <https://doi.org/10.1446/80350>

## Strategie rigenerative per territori multirischio: il caso di Destra Volturno in Campania

Claudia Sorbo, Adriana Galderisi

### Introduzione

La stringente necessità di affrontare il tema della messa in sicurezza della popolazione all'interno dei territori vulnerabili, può offrire la possibilità di individuare delle macroaree urbane, che possono diventare dei set di riferimento per poter intervenire in modo consapevole, andando a disegnare un paesaggio che si confronta con il tema della riduzione del rischio, con la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici, con l'implementazione della dotazione di aree a standard (Dm 1444/68), e conseguentemente con il ridisegno del paesaggio antropizzato.

Sulla scorta di queste riflessioni, viene affrontato il caso studio<sup>1</sup> della foce destra del fiume Volturno presso il Comune di Castel Volturno (Ce) in Campania, un'area che essendo soggetta ad una spingente antropizzazione, pur in assenza di una qualsivoglia pianificazione urbanistica, ha visto il depauperamento dell'habitat fluviale, oltre a rendere il quartiere residenziale qui presente un luogo interessato da diffusi fenomeni di degrado fisico, funzionale e di marginalità sociale (Fucile e Di Figlia 2017).

All'interno di uno scenario tanto complesso, si ha la possibilità di affrontare il tema del ridisegno del paesaggio basandosi su un approccio integrato, che vede nella sua strategia la necessità di riduzione del rischio dovuto sia ai fenomeni alluvionali, sia al fenomeno erosivo – causato da possibili mareggiate – andando a configurare non solo un contesto meno vulnerabile, ma al contempo, maggiormente adattativo, sicuro e sostenibile, in linea con l'obiettivo 11 dell'Agenda 2030.

### Il sistema delle attrezzature ed il recupero degli inerti per una 'safe area'

L'approccio di questo studio parte da un approfondito percorso che indaga le caratteri-

stiche demografiche, urbanistiche e di rischio dell'area di studio, configurando successivamente una possibile risposta per configurare un nuovo contesto urbano che sia capace tanto di assolvere al tema della riduzione del fenomeno del rischio, tanto alla valorizzazione del paesaggio fluviale e dunale. Viene così previsto sia il ripristino dell'habitat dunale, che oggi risulta compromesso dalla presenza di cospicue abitazioni abusive, sia la rinaturalizzazione del paesaggio perifluviale, garantendo la fascia di rispetto qui annessa. Viene così a configurarsi una grande infrastruttura verde a funzioni multiple (Demuzere *et al.* 2014; Carter *et al.* 2018), che assolve in primis alla necessità precedentemente ribadita in tema di riduzione dei rischi, alla rinaturalizzazione degli ecosistemi naturali più fragili, all'incremento della biodiversità attraverso il ripristino degli habitat naturali alloctoni, oltre ad implementare la dotazione di standard a livello comunale. Viene così a configurarsi un nuovo progetto del paesaggio- naturale ed antropizzato, maggiormente resiliente e capace di offrire all'interno del contesto multietnico qui presente, anche luoghi di accoglienza e di aggregazione sociale, oltre ad attrezzature di tipo ricreativo. La presenza di una grande infrastruttura verde può contribuire sia alla rinaturalizzazione dell'ecosistema fluviale, sia a ridurre l'impatto delle esondazioni fluviali, facilitando l'assorbimento e il deflusso delle acque (John *et al.* 2019). Questo intervento lungo il corso fluviale diventa il luogo d'inserimento di una fascia ripariale e camporile, che è di fondamentale importanza anche per una migliore gestione delle acque e, quindi, per la riduzione dell'apporto di sostanze inquinanti di origine antropica nelle acque superficiali e sotterranee, proveniente dai residui suoli agricoli presenti<sup>2</sup> (Autorità di Bacino 2004). La rinaturalizzazione dell'alveo fluviale, affiancata alla

realizzazione di percorsi di mobilità dolce (percorsi pedonali, ciclabili ed equestri), può anche rappresentare, come è avvenuto per l'Oasi Naturale dei Variconi in sinistra Volturno, un importante elemento di attrazione turistica, con conseguenti benefici economici e sociali per l'area.

Nel tratto che invece si estende in prossimità della costa, di circa 5 Km, la spingente antropizzazione ha distrutto il preesistente ecosistema dunale, accentuando i fenomeni erosivi e gli impatti delle frequenti mareggiate. Il ripristino delle dune costiere è sicuramente una soluzione naturale per garantire una più efficace protezione dell'abitato retrostante in caso di mareggiate, ma anche per ridurre i fenomeni di erosione costiera e incrementare la biodiversità dell'area. Anche in questo caso, il tratto di spiaggia con il suo sistema di dune potrebbe configurarsi quale elemento di attrazione di un turismo balneare basato su principi di sostenibilità.

Questi due interventi configurano la prima parte di una più estesa infrastruttura verde a pettine che penetra il tessuto edificato attraverso:

- una fascia paludosa per l'allevamento delle bufale (lungo l'alveo dello scolmatore Lavapiatti) e fasce destinate ad attività agricole o alla realizzazione di orti urbani (entrambe orientate alla promozione di un'economia locale sostenibile);
- un parco urbano attrezzato che amplia le dotazioni di verde pubblico e accoglie parte delle attrezzature di quartiere, diventando così anche un importante polo di aggregazione sociale.

All'interno di questa trasformazione urbana è dunque prevista la demolizione di una parte di quegli edifici più prossimi all'alveo fluviale ed al litorale costiero, ed il riuso degli inerti attraverso il loro riciclo per la realizzazione di una collina artificiale, mettendo così in pratica il principio dell'economia circolare. La collina che viene a configurarsi diventa uno dei possibili luoghi ricreativi del nuovo quartiere, oltre a costituire una *safe area* in caso di allerta, facilmente raggiungibile dalla popolazione residente grazie sia alla sua posizione baricentrica, ma anche tramite l'inserimento di alcuni camminamenti sopraelevanti che diventano punti panoramici costieri, aventi anche funzione di protezione dagli eventi atmosferici.

Lo studio prevede, quindi, la demolizione del 47% degli edifici preesistenti ed essendo

non irrilevante l'aliquota di materiale edile da demolire e le difficoltà del loro smaltimento, il riuso, il recupero ed il riciclo sono cruciali, per trarre dei benefici dagli scarti derivanti dalle demolizioni (Martinelli e Savino 2017). Si è, dunque, effettuata una stima approssimativa dei materiali di scarto partendo dalle stime dei dati Istat 2011. Attraverso l'analisi comparata dei suddetti dati sulle singole sezioni censuarie ed attraverso indagini in loco, sono stati definiti numero e caratteristiche degli edifici soggetti a demolizione (epoca di costruzione, numero di piani, tipologia, ecc.) come base per il calcolo della quantità di inerti da smaltire. Una volta definiti questi dati, ipotizzando un tipo di fondazione a platea di 40 cm di altezza, considerando una struttura in cemento armato con pilastri e travi emergenti di dimensioni 30 cm per 50 cm, solaio in laterocemento di 22 cm di altezza, e valutando l'incidenza del ferro nelle corrispettive sezioni, si è effettuata una stima complessiva dei dati riportati per un edificio tipo di due piani di altezza (essendo questa la tipologia maggiormente ricorrente).

Gli inerti derivanti dalla demolizione (ceme-

nto, mattoni forati, ecc.) così come già accaduto nelle esperienze inglesi dell'Olympic Park e del Northala Fields Park, sono stati quindi totalmente riutilizzati per la realizzazione di un sistema di colline artificiali (Luo *et al.* 2018), cuore del nuovo parco urbano che rappresenta il 'dente' centrale dell'infrastruttura verde a pettine.

### Viabilità di progetto

Altro aspetto trattato è stato lo studio della sezione della viabilità, oggi contraddistinta da caratteri di frammentarietà, di inadeguatezza per mancanza di manutenzione e per assenza di un adeguato sistema di scarico delle acque meteoriche, oltre che per la presenza di numerosi tratti privatizzati in maniera illegale.

L'ipotesi progettuale fonda sull'introduzione di un servizio di trasporto pubblico su gomma e sul potenziamento della mobilità dolce attraverso una rete di percorsi pedonali, ciclabili ed equestri. L'idea è quella di offrire differenti opportunità di spostamento mirate a contrastare il traffico veicolare privato, oggi dominante, e a ridurre conseguentemente l'inquinamento acustico e le



Fig. 1. La proposta di rigenerazione dell'area Destra Volturno, Comune di Castel Volturno (fonte: elaborazione di Claudia Sorbo).

emissioni di gas serra (Pardo 2012). Il nuovo sistema di mobilità è caratterizzato da alcuni assi centrali, carrabili, che mettono in relazione i punti strategici del quartiere, mentre la viabilità interna è resa completamente pedonale/ciclabile. Lungo gli assi centrali, destinati alla coesistenza tra trasporto pubblico, auto private e mobilità pedonale su marciapiedi rialzati, saranno realizzati sistemi drenanti e barriere verdi. Infine, una pista ciclabile sopraelevata si configura, in tempo di pace, come un circuito turistico che connette l'area ripariale, l'area rurale e le colline artificiali e, in caso di allerta meteorologica, diviene un camminamento pedonale protetto, utilizzabile per raggiungere le aree di attesa/ricovero localizzate sulle colline artificiali.

### La sicurezza degli edifici

Come è risaputo, all'interno di qualsiasi area che risulti essere interessata dai fenomeni di rischio, è opportuna non solo la ricognizione puntuale dello stato di fatto, ma anche una eventuale messa in sicurezza degli edifici esistenti per evitare che si presentino danni strutturali sul tessuto urbano. In questo modo possono essere minimizzate sia le stime dell'eventuale danno in caso di evento estremo, sia il numero di vittime. Lo studio, che indaga con attenzione anche questo tema, individua una serie di 'buone pratiche' che potrebbero essere integrate nel redigere lo strumento di piano urbanistico. Le possibili soluzioni di adattamento degli edifici alle dinamiche alluvionali possono essere di tipo attivo e passivo (Ghilardi 2009). Le misure attive includono azioni volte a impedire l'ingresso dell'acqua, quali il posizionamento di barriere in apposite guide sulle soglie e davanti alle finestre, sacchi di sabbia, barriere gonfiabili, la movimentazione manuale di valvole per evitare l'ingresso delle acque di piena dai sanitari o dagli impianti, lo spostamento di beni deteriorabili ai piani alti. La scelta di soluzioni di tipo attivo può dare benefici immediati, non

richiede elevati investimenti economici e può essere applicata a singoli manufatti. Tali soluzioni sono però adottabili solo quando il tempo di allerta è tale da consentire di porre in essere le azioni necessarie a rendere efficienti le misure di sicurezza (Three Regions Climate Change Group 2008). Tra le misure passive, oltre alla delocalizzazione, è possibile prevedere interventi come: l'elevazione su pali, l'impermeabilizzazione e l'inserimento di barriere.

### Demolizione e delocalizzazione

L'intervento qui proposto permette la rinaturalizzazione di una vasta area costiera e fluviale, attraverso la demolizione di una parte degli edifici residenziali oggi presenti sul territorio comunale di Castel Volturno. Ciò comporta anche la riallocazione di circa 900 abitanti presso un'area che non presenta fattori di rischio ed in prossimità all'area oggetto di studio. Una delle possibili delocalizzazioni<sup>3</sup> è stata individuata nel Comune di Villa Literno, in un'area di circa 9 ettari, limitrofa al centro abitato preesistente e già individuata come area di espansione o di riqualificazione urbana dal Puc del 2007, ancora ineditata. ■

### Note

1 Il contributo costituisce un estratto della Tesi di Laurea Magistrale in Architecture, Interior Design and for Autonomy, Università della Campania Luigi Vanvitelli, elaborata dall'arch. Claudia Sorbo nell'Aa 2019-2020, Relatore prof. A. Galderisi.

2 Dalla relazione agronomica del preliminare di Piano urbanistico comunale del 2017, risulta che il 47% circa del suolo è utilizzato per fini agricoli.

3 La delocalizzazione oltre ad essere riconducibile ad un intervento di tipo passivo, è un intervento incentivato, per gli immobili che ricadono in zone a rischio idrogeologico molto elevato, dalla Lr della Campania 19/2009, art.11 bis.

### Riferimenti

Autorità di bacino dei fiumi Liri-Garigliano e Volturno (2004), *Piano Stralcio per l'Assetto Idrogeologico-Rischio idraulico*, relazione

generale [https://www.distrettoappenninomeridionale.it/images/\_PAI/PAI-RI%20LGV%20relazione%20generale.pdf].

Carter J. G., Handley J., Butlin T., Gill S. (2018), "Adapting cities to climate change – exploring the flood risk management role of green infrastructure landscapes", *Journal of Environmental Planning and Management*, vol. 61, no. 9, p. 1535-1552. <https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1355777>

Demuzere M., Orru K., Heidrich O., Olazabal E., Geneletti D., Orru H. et al. (2014), "Mitigating and adapting to climate change: Multi-functional and multi-scale assessment of green urban infrastructure", *Journal of Environmental Management*, vol. 146, p. 107-115. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2014.07.025>

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 Editore, Roma, p. 71-82.

Ghilardi P., Fugazza M., Gallati M., Braschi G., Natale L. et al. (2009), *Edifici in aree a rischio di alluvione. Come ridurre la vulnerabilità*, Università degli studi di Pavia [www.adbpo.it/PDGA\_Documenti\_Piano/vulnerabilita/vulnerabilita\_edifici.pdf]

John H., Marrs C., Neubert M., Alberico S., Bovo G. et al. (2019), "Manuale sulle infrastrutture Verdi. Basi teoriche e concettuali, termini e definizioni", *Progetto Interreg Central Europe MaGICLandscapes*, Helmholtzstr, Dresda.

Luo H., Guo L., Gao Y., Liu J. (2018), "A Study of Using Construction Waste and Recyclable Materials in Modern Landscape Design", *IOP Conference Series Earth and Environmental Science*, vol. 186, no. 4, p. 012060. <https://doi.org/10.1088/1755-1315/186/4/012060>

Martinelli N., Savino M. (2017), "Demolizioni: per riconquistare i beni pubblici e mitigare i rischi" in F. Curci, E. Formato, F. Zanfi (a cura di), *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Donzelli Editore, Roma, p. 277-289.

Pardo C.F. (2012), "Sustainable Urban Transport", in S. Zukang (eds.), *Shanghai Manual A guide for sustainable Urban Development in the 21<sup>st</sup> Century*, UN, Shanghai, p. 1-38.

Three Regions Climate Change Group (2008), *Your home in a changing climate. Retrofitting existing homes for climate change impacts*, Greater London Authority [https://climatelondon.org/wp-content/uploads/2012/10/Your-home-in-a-changing-climate.pdf].

## Le vie della Valle-Ferrovie dismesse d'Abruzzo: il caso Sangritana

Ludovica Verna

Il presente contributo nasce dall'esperienza di studio e ricerca fatta con la tesi di laurea in Restauro architettonico, svolta presso la facoltà di Architettura Gabriele D'Annunzio di Pescara nell'anno accademico 2019/2020, durante la III sessione straordinaria, con la relazione della professoressa Lucia Serafini. La nascita della ferrovia in Italia interessò l'Abruzzo in maniera diretta a partire dal 1853, quando Ferdinando II scelse la zona del Sangro come punto di connessione tra Napoli e l'Adriatico. Da questo momento si sviluppò un grande interesse generale verso questo progetto, da parte di figure illustri come Gabriele D'Annunzio, come da parte della stessa popolazione che nella ferrovia vedeva l'occasione per uscire dall'isolamento rispetto al resto della penisola.

Diverse furono le proposte di realizzazione di un tracciato ferroviario abruzzese, ma solo nel 1905 si andò verso la stipula del contratto, quando l'ing. Camillo Dellarciprete – l'allora funzionario del Ministero dei Trasporti presso l'Ispettorato generale delle ferrovie ad Ancona – si interessò in prima persona alla vicenda, e coinvolse la figura chiave della realizzazione, l'ing. Ernesto Besenjanica. Di origine milanese, Besenjanica seguì progetti di ferrovie molto complesse in territorio nazionale ed internazionale, e fu dunque giudicato il più adatto a gestire il programma di collegamento tra l'alto Sangro fino alla costa adriatica, passando per aree interne morfologicamente impervie.

Nel 1908 ci furono i primi rilievi e nel 1909 finalmente venne firmata la Convenzione con la Sfaa (Società ferrovie adriatico appennino) – di cui lo stesso Besenjanica era presidente – ottenendo una concessione di settant'anni per costruire la ferrovia a scartamento ridotto con trazione a vapore, firmata da Vittorio Emanuele III.

I lavori iniziarono nel 1911, raggiungendo nel 1915 ben 148,184 km di ferrovia, che fu

successivamente elettrificata e prolungata fino ad Atesa, raggiungendo i 158 km totali. Il tracciato ferroviario, che collegò Ortona e San Vito con Castel Di Sangro, fu progettato secondo una suddivisione ben precisa di nove tronchi. La stessa attenzione ci fu nei confronti delle fabbriche, suddivise anch'esse in tipologie, come riportato nel "Il cantiere della Sangritana" (Serafini 2015).

Le stazioni – definite "fabbricati viaggiatori" – erano destinate al pernottamento e alla sosta dei passeggeri; ubicate nel punto di collegamento dei diversi tronchi e suddivise per 'tipo' dalla lettera a alla f, erano tutte dotate dei servizi igienici separati, le cosiddette "latrine".

La fermata "tipo d", simile alle stazioni ma con latrina annessa al corpo principale, era collocata all'interno del tronco – anche più volte in determinati casi. Distinti per tipologia erano anche i magazzini e capannoni di trasbordo.

Collocata in ogni cantone – un tratto di ferrovia di circa 5 km – vi era un'unica tipologia di casa cantoniera, definita "casa cantoniera semplice", in cui risiedevano i cantonieri che effettuavano la manutenzione per quella porzione di strada ferrata.

A fornire elettricità a tutta la linea vi erano, infine, due centrali elettriche gemelle situate rispettivamente a Guardagrele e Taranta Peligna, le cui caratteristiche architettoniche si discostavano quasi totalmente dalle altre fabbriche, se non per alcune similitudini quali colore, pavimentazioni e il classico soffitto in gesso e cannette.

Nella fase preliminare del caso di studio, in cui è stato necessario approfondire gli aspetti storici e architettonici legati a questa ferrovia, è stata fondamentale la consultazione dell'archivio storico Sangritana, in cui gli esecutivi originali sono stati accuratamente riordinati ed archiviati. Al termine della consultazione, è risultato ancora più

evidente il grado di attenzione con il quale questo progetto è stato redatto, insieme all'importanza che ha avuto per la popolazione, anche dal punto di vista militare.

I tedeschi, infatti, compreso il ruolo centrale di questa ferrovia, decisero di abbatterla con tutte le sue strutture nel 1943, determinando, tuttavia, un legame con essa ancor più forte presso la popolazione locale. Nel 1945 venne istituita una cooperativa di lavoro volontaria per rimettere in sesto la ferrovia, che venne ricostruita a scartamento normale con un piano di ricostruzione, nel 1951. Per le ricostruzioni delle fabbriche vennero rispettati i progetti originali di Besenjanica, seppur con piccoli ampliamenti o modifiche.

Con l'avvento dell'industrializzazione e del trasporto su gomma, la Sangritana subì un calo della propria economia aziendale e divenne fondamentale tentare di riconquistare l'interesse della popolazione. Nacque così l'idea di sfruttare il tracciato ferroviario da un punto di vista turistico con un percorso su rotaie, capace di raccontare con il proprio itinerario un territorio interessante e lontano dalla realtà industriale che stava subentrando in quegli anni.

Il "Treno della Valle" venne inaugurato il 31 maggio 1987, con la possibilità per i viaggiatori di scegliere fra tre pacchetti: "tour anxanum" per visitare Lanciano, "tour del lago" per visitare il Lago di Bomba, "tour del buongustaio" con visita di Villa Santa Maria. Con il percorso veniva ristabilito un contatto diretto con mare, laghi, boschi, montagne e buon cibo locale. Vennero successivamente proposti prezzi ridotti (treno più bici), convenzioni con ristoranti, riserve WWF e musei, incrementando ulteriormente le presenze. Si passò infatti da 2.000 viaggiatori nel 1987 a 35.000 presenze nel 1994. Purtroppo però, a causa del passaggio da treno ad automobile capace di velocizzare il trasporto – e abbattere anche i costi – e in seguito ai numerosi problemi strutturali a diversi ponti della linea, si passò ad un lento e continuo declino di questa ferrovia storica, fino al 2007 in cui avvenne la soppressione totale.

L'Abruzzo si ritrova pertanto, ad oggi, con 158 km di ferrovia in disuso e circa novanta fabbriche abbandonate.

Nella fase di rilievo del caso di studio, sono emerse vere e proprie gerarchie tra le fabbriche e le loro parti, ognuna con una



funzione e una propria specificità di forma e di decoro. Ricorrenti, nel trattamento delle superfici esterne, sono il color giallo ocra per le pareti, il cosiddetto "rosso pompeiano" per lo zoccolo, le cornici intonacate di bianco di porte, finestre e marcapiani, il soffitto a capriate lignee, il controsoffitto in gesso e cannette. Proprio della tradizione locale è anche l'uso dei materiali locali trasportati sui singoli cantieri tramite la stessa ferrovia.

Le pietre utilizzate per la costruzione vennero prelevate dal fiume Sangro, che costeggia gran parte della linea; le graniglie presenti all'interno di tutte le fabbriche vennero realizzate da un opificio locale; il cemento venne fornito dallo stesso cementificio Sangritana, presente a quel tempo a Bomba.

Quanto oggi rimane della ferrovia Sangritana è tale, per quantità e qualità, da suggerire molti scenari possibili per garantirne un futuro di riuso e valorizzazione. Tra questi c'è la reale possibilità che i tracciati ferroviari diventino vie della Valle, ossia percorsi a mobilità lenta nella valle del Sangro dove i fruitori vengano messi nella condizione di ripristinare un legame diretto con architettura e paesaggio, attraverso installazioni e percorsi tematici che rispettino la scansione originale dei tronchi – le cosiddette 'vie' – pensati a chilometro zero secondo le tradizioni e le colture locali. Si tratta, in altre parole, di un tentativo di continuazione dell'esperienza

iniziata a suo tempo col treno della Valle, attualmente nel presente.

Nel progetto proposto le cosiddette fermate diventano laboratori didattici e le 'case cantoniere' si trasformano in luoghi per la ricreazione e sedi di un archivio storico diffuso; nelle stazioni invece viene ripristinata la funzione originale di pernottamento e sosta viaggiatori, facendoli diventare ostelli diffusi ad uso dei fruitori delle vie della Valle.

Nonostante il cambio di destinazione, l'architettura rimane la medesima, così come i danni dovuti al tempo e all'abbandono, che vengono sanati, ma non nascosti. La sfida progettuale è quella di permettere la lettura in ogni edificio delle vicende che hanno fatto la storia di questa ferrovia, che torna ad essere fruibile e sicura, senza nascondere il suo passato.

Il consumo di suolo ci rammenta quanto, al giorno d'oggi, sia fondamentale recuperare e sanare gli infiniti spazi abbandonati che ci circondano e che meritano di essere nominati, non dimenticati. Con le vie della Valle il tentativo è stato quello di dare una voce e una possibile chiave di lettura al nostro patrimonio architettonico regionale e nazionale, attraverso un percorso ormai già intrapreso da altre realtà che ci dimostrano, ancora oggi, quanto questo gioverebbe, non solo riducendo i fenomeni di degrado paesaggistico, ma anche a livello turistico locale. ■

## Riferimenti

- Associazione Italiana Greenways (2007), "Ferrovia Archi-Atessa", *Ferrovie Abbandonate* [www.ferrovieabbandonate.it/linea\_dismissa.php?id=69].
- Associazione Italiana Greenways (2007), "Ferrovia Crocetta (FAS)-Ortona Marina", *Ferrovie Abbandonate* [www.ferrovieabbandonate.it/linea\_dismissa.php?id=124].
- Associazione Italiana Greenways (2007), "Ferrovia Marina di S.Vito-Crocetta-Archi-Castel di Sangro (FAS)", *Ferrovie Abbandonate* [www.ferrovieabbandonate.it/linea\_dismissa.php?id=227].
- Comune di Lanciano (2020), *Archivio storico Sangritana*
- Comune di Lanciano (2020), *Biblioteca comunale Raffaele Liberatore*.
- Di Pietro M., Marino C. (2000), *La ferrovia sangritana. Nella storia e nelle prospettive dell'Abruzzo*, Rivista Abruzzese, Lanciano.
- Mauro F. (1946), *Società per le Ferrovie Adriatico-Appennino. Memoria sulla Ferrovia Elettrica Adriatico-Sangritana*, Tipografia Masciangelo, Lanciano.
- Serafini C. (2015), *Il Cantiere della sangritana. Origini e Costruzione di una Ferrovia Secondaria Abruzzese (1853-1915)*, Rocco Carabba, Lanciano.

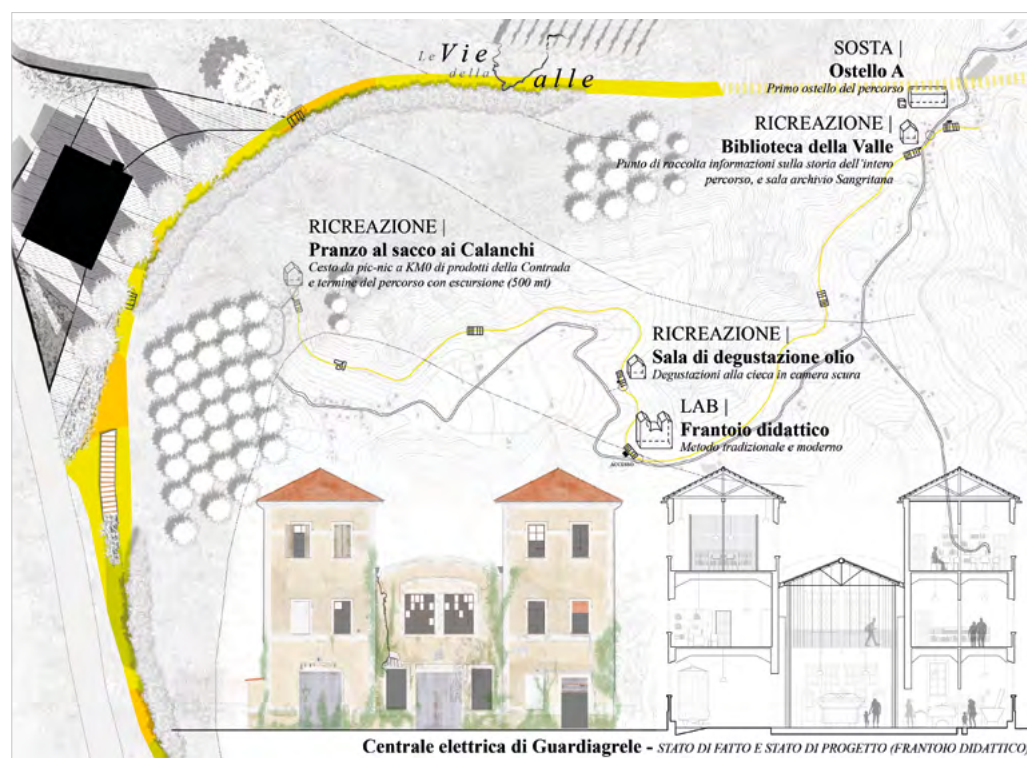


Fig. 1. Approfondimento della via dell'Olio – da centrale elettrica a frantoio didattico (fonte: elaborazione dell'autrice, 2021).

## Paesaggi urbani resilienti. Il caso studio di Tirana, Albania

Fabrizio Aimar

### Introduzione

Il progetto speciale intitolato "Report from Cities: Conflicts of an Urban Age", presentato alla 15<sup>a</sup> Mostra Internazionale di Architettura de La Biennale di Venezia del 2016, si proponeva di dibattere le sfide legate all'urbanizzazione tra cui erosione dello spazio pubblico, crescente disuguaglianza, soluzioni abitative informali e degrado ambientale. La ricerca curata da LSE Cities "Urban Age", si basava su previsioni demografiche a livello mondiale che attualmente stimano un incremento del numero totale di individui dagli allora 7,49 miliardi nel 2016 (The World Bank) ai 9,18 miliardi di persone previsti nel 2040 (UN 2022). I ragionamenti e analisi che ne conseguirono si incentrarono sulla necessità pratica di dover costruire città per due miliardi di persone nei prossimi 25 anni (Burdett and Griffiths 2018).

In particolare, in Africa e in Asia, dove si concentrerà il 90% della nuova crescita, gran parte dello sviluppo urbano continua a essere mal disciplinato o non pianificato (LSE Cities 2016). Dunque, quali risposte a tali spinte portate dalla crescita demografica globale? La ricerca le indica in "Città istantanee immensamente fragili e precarie sorgono dall'oggi al domani" (*ibid.*), articolate mediante soluzioni duplici e combinate. Le prime sono quelli definibili 'dal basso' o cosiddette 'informali' o 'spontanee' che, come nel caso dell'Albania durante il periodo della cosiddetta transizione (Dhamo 2020), rappresentano attualmente l'83,7% del patrimonio edilizio del Paese (Hysa *et al.* 2021) (Fig. 1). Su di esse si innestano soluzioni dall'alto, maggiormente rigide e tipiche dell'*enclave*, come nel fenomeno urbano delle *gated communities*

(Aimar 2022) localizzate nella capitale Tirana. Per esempio, nel citato contesto asiatico in cui si colloca la metropoli di Shanghai, in Cina, è occorsa una sostanziale trasformazione dello *skyline* urbano dato dalla numericamente elevata costruzione di edifici di oltre otto piani di altezza, tra il 1990 e il 2015. Essa ha evidenziato come si sia passato da 748 edifici nel 1990 ai 36.055 nel 2015 (Burdett and Griffiths 2018).

Dunque, quali variazioni subirà il paesaggio urbano a livello fisico ma anche estetico-percettivo ai vari livelli, sia per quanto concerne il paesaggio stradale (*streetscape*), sia in merito al profilo urbano (*skyline*)? Quale velocità

nel cambiamento è metabolizzabile dalle/dai cittadine/i, senza causare ripercussioni psichiche ed identitarie? E soprattutto, qual è il limite tra il dirigismo *top-down* e l'inclusività *bottom-up* della componente sociale nelle pianificazioni di futuri quartieri urbani? Tali preoccupazioni vengono dibattute a seguire grazie al caso-studio di Tirana, Albania, ove le modifiche nel paesaggio urbano avvengono con una certa rapidità e costanza temporale (Fig. 2).

### Il caso studio di Tirana, Albania

La Convenzione del Consiglio d'Europa sul Paesaggio riconosce "[...] che il paesaggio è



Fig. 1. Tirana vista dall'alto, lungo la direttrice autostradale Tirana-Durazzo (foto dell'autore).

in ogni luogo un elemento importante della qualità della vita delle popolazioni nelle aree urbane” (CdE 2000, 2016: Preambolo). Essa riconosce come i fattori di cambiamento interni ed esterni al sistema urbano, tra cui le “[...] prassi in materia di pianificazione territoriale, urbanistica [...] continuano, in molti casi, ad accelerare le trasformazioni dei paesaggi” (CdE 2000, 2016: Preambolo). Tale dinamicità nelle modificazioni del paesaggio urbano sembra essere maggiormente intensa nei Paesi in via di sviluppo, tra cui quelli a reddito pro-capite medio-alto come l’Albania.

A Tirana, i primi segni di insediamenti storici e del relativo sistema viario risalgono al 1614 e sono propri dei caratteri urbani della struttura della città ottomana. La scala urbana era quella del villaggio, differente dunque per impianto urbano e patrimonio edilizio da quelli di città storiche quali Durazzo o Valona, entrambe fondate da coloni ellenici nel VI secolo aC. Terminata nel 1912 la dominazione ottomana, la metropoli albanese è passata attraverso diversi piani regolatori, nel 1923, 1930, 1955, 2003 fino al 2018. Nei primi due, l’influenza di architetti e urbanisti italiani (tra cui Armando Brasini e Gherardo Bosio, Florestano Di Fausto,

Giulio Bertè, Vittorio Ballio Morpurgo) risulta ancora evidente nel tessuto cittadino (Pojani 2014) (Fig. 3). Alla maglia ottomana, composta da un articolato sistema tripolare dato dal bazar, dalla moschea e dai *külliyë* (i quartieri residenziali), venne accostata una matrice occidentale, fatta di nuovi boulevard commista alla rettificazione e al riordino degli assi viari esistenti quali Rruga e Elbasanit e Rruga e Durrësit.

Gli anni del regime comunista dal 1946 al 1991 furono portatori di una rigida pianificazione territoriale ed urbana di tipo *top-down* esplicitata dal masterplan del 1955, redatto da un team di professionisti dell’Istituto di pianificazione urbana e architettura. A Tirana, nonostante le proposte per la riqualificazione del centro cittadino attorno piazza Skanderbeg avanzate dall’allora sistema autocratico, rispettivamente nel 1963 e 1974 (Dhamo *et al.* 2021), queste hanno portato alla sola realizzazione di un edificio, il Tirana International Hotel (56 m), che fu l’edificio più alto in Albania durante il periodo tra il 1979 e il 2000.

Prima degli anni ‘90, lo *skyline* cittadino era composto da edifici di 4-6 piani fuori terra, per passare ai 7-9 piani del periodo della cosiddetta transizione tra il 1992 ed il

2000, per giungere infine agli oltre 40 piani del DownTown One (144 m) nel 2023. Tale crescita verticale degli edifici ha trovato impulso anche grazie alle previsioni edificatorie del masterplan firmato da Architecture Studio nel 2004 circa l’area attorno a Piazza Skanderbeg (Fig. 4), così come quello per il nuovo boulevard nord-sud che ridisegna circa “un quinto della città di Tirana” (Grimshaw Architects, nd), ad opera di Grimshaw Architects nel 2015.

Dette trasformazioni interessano anche quella della forma urbana nella sua dimensione tridimensionale e non solo cartesiana, con impatti anche in termini di *governance*, di rete infrastrutturale e trasporti, di inclusione sociale anche in relazione allo spazio pubblico e all’abitare, alla salute dei cittadini e all’ambiente. Esse sono conseguenti ad un costante incremento della popolazione residente nell’area amministrativa della capitale, la quale è passata da 883.996 abitanti al 01/01/2018 ai 925.268 al 01/01/2023 (INSTAT 2023). Una prefettura in cui, ad oggi, risiede circa il 33% della popolazione nazionale. Tale fenomeno è però in controtendenza rispetto allo spopolamento che stanno riscontrando le altre undici prefetture amministrative albanesi, esito di una contrazione numerica degli abitanti censiti sul territorio nazionale. In dettaglio, questi sono passati dai 2.870.324 di individui al 01/01/2018 ai 2.761.785 al 01/01/2023 (INSTAT 2023).

## Discussioni

La portata globale e locale di questo fenomeno ha avuto dibattito all’interno del Paese balcanico anche nel festival biennale ed internazionale denominato Tirana Architecture Weeks (TAW) organizzate dall’Università Polis. Il tematismo dell’edizione 2022 della manifestazione albanese, intitolata “Going High! Pros and cons of city verticalisation”, si è posto alcune domande utili ad aprire riflessioni sul tema. Tra le altre, si è interrogato su come la tipologia ad edifici alti, intesi questi quali maggiore di 14 piani o di 50 m di altezza (CTBUH, nd) possa, in realtà, soddisfare le esigenze delle comunità locali e la loro reale sostenibilità.

In conseguenza di ciò, le valutazioni condotte a valle di tale processo di analisi si sono poi riservate di considerare anche opzioni differenti nella formulazione verticale della città, con preferenze verso edifici medio-bassi a



Fig. 2. Le stratificazioni edilizie di Tirana, Albania. In primo piano, il rinnovamento della Piramide di Tirana del 1988 ad opera di MVRDV (2023), con allo sfondo edifici alti e grattacieli: a sinistra, edifici alti del periodo della transizione (1990-2000), al centro l’Alban Tower di Archea Associati (2022), a destra, l’erigendo Eyes of Tirana di Henning Larsen (foto dell’autore).

media/alta densità, così come sulla possibile dissociazione tra densità e verticalizzazione urbana. Un *bounce forward* reale imporrebbe questioni come la messa in pratica di nuovi modelli di vita, ove l'esigenza di stabilità passa attraverso l'integrazione di politiche resilienti a livello di pianificazione e dell'area metropolitana, anche se le esigenze mentali di integrazione e globalizzazione sembrano generare una sorta di aporia tra buoni intenti e realizzazione pratica.

Manahasa e Manahasa (2020) in merito al rapporto di identificazione dei cittadini con la città, affermano come gli strati urbani più antichi siano cruciali per l'identità urbana e rinforzino positivamente tale processo dinamico; al contrario, il nuovo strato urbano post-socialista e gli edifici alti limitano tale immedesimazione. A rinforzare tale mancata identificazione, studiosi come Trabucco affermano come "fatta eccezione per Istanbul, la regione balcanica non aveva un vero e proprio bisogno di edifici molto alti, in quanto il valore del terreno e la densità urbana relativamente bassa non richiedono un'altezza elevata per soddisfare le esigenze del mercato" (Trabucco 2022).

### Proposte operative

Potenziati proposte operative per una sostenibilità del processo di mutamento del tessuto urbano e del suo paesaggio possono includere le seguenti buone pratiche e azioni, che passano attraverso la costruzione di una resilienza sociale:

- attivare e migliorare il concetto di area urbana attraverso l'utilizzo di mappe mentali (Nikolaou *et al.* 2022);
- osservare, registrare e analizzare il carattere delle varie aree cittadine dal punto di vista del patrimonio culturale (monumentale, anonimo e vernacolare) e quello contemporaneo, comprensivo di nuovi edifici, la variazione degli spazi pubblici, delle aree di aggregazione e di sosta, così come dei parchi (Nikolaou *et al.* 2022);
- discussione pubblica dei progetti volti a modificare lo skyline urbano, al fine di prevedere l'impatto dei futuri cambiamenti;
- aumentare la qualità dei progetti richiesti dalla pubblica amministrazione, in qualità di cliente;
- realizzazione, somministrazione e analisi di questionari anonimi rivolti ai cittadini sulla comprensione degli inquinanti visivi del paesaggio urbano;

- co-progettazione insieme alle comunità locali, al fine di comprenderne le necessità e plasmare così i progetti attorno ad esse. Tra queste, ad esempio, intraprendere operazioni di depavimentazione del suolo pubblico e privato, in favore della realizzazione di infrastrutture verdi (Aimar 2023).

### Conclusioni

Nella città contemporanea, spinte economiche globalizzate impongono modifiche allo spazio urbano in relazione alla trama abitativa alle varie scale, così come al suo paesaggio. Un paesaggio che, sia in Paesi in via di sviluppo con redditi pro-capite medio-bassi che in altri medio-alti, rischia una standardizzazione quale esito di un processo di continua riplasmazione o di attiva creazione.

La citata tipologia degli edifici alti instaura relazioni differenti con la città e, dunque, con il paesaggio urbano, proponendosi di rendere quest'ultimo maggiormente denso. Il rischio per il cittadino è la perdita di contatto visivo con il paesaggio circostante e dei punti di riferimento topografici rappresentanti i capisaldi estetico-percettivi nell'immaginario locale. Pertanto, alcune soluzioni potenziali a supporto di una pianificazione urbana maggiormente

resiliente sono state dunque proposte.

L'obiettivo auspicabile è la realizzazione di una città in cui coesistenza, fusione, confluenza ed anche opposizione trovino accogliamento, includendo in maggior misura le voci della comunità locale nelle principali trasformazioni urbane. Ciò può portare alla definizione di alcuni principi di progettazione adottabili all'interno di un iter procedurale condiviso e co-progettuale del paesaggio urbano. In primis, il riutilizzo di edifici obsoleti e di aree urbane abbandonate dovrebbe essere la scelta prioritaria, con l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo e l'impatto paesaggistico delle trasformazioni.

Come noto, la componente urbana della Convenzione esorta alla riflessione paesaggistica, indicandone il campo di applicazione "a tutto il territorio delle parti e riguarda gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani" (CdE 2000, 2016: Art. 2). Pertanto, alla luce di quanto sopra argomentato, si auspica che l'Albania, in qualità di Paese membro del Consiglio d'Europa, possa quanto prima firmare, ratificare e, dunque, far entrare in vigore la Convenzione del Consiglio d'Europa sul Paesaggio per meglio tutelare e valorizzare lo scenario di vita quotidiano delle comunità locali. ■



Fig. 3. Le stratificazioni edilizie di Tirana, Albania. In primo piano, il colonnato di Gherardo Bosio durante l'occupazione italiana (1939-1943), con allo sfondo tre grattacieli: a sinistra, il DownTown One di MVRDV, al centro l'ABA Business Center di Bolles + Wilson (2008), a destra, l'Arena Center Tower di Archea Associati (foto dell'autore).

## Riferimenti

Aimar F. (2022), "Gated Communities and the erosion of public space. An analysis of contemporary Urban Misanthropy", *GeoProgress Journal*, vol. 9(2), p. 33-51. <https://doi.org/10.20373/2384-9398/16>

Aimar F. (2023), "Limiting Soil Sealing and Depaving: Local Actions for Regenerating Public Spaces to Build Green Infrastructures", in B. Giudice, G. Novarina, A. Voghera (eds.), *Green Infrastructure, Planning Strategies and Environmental Design*, Springer, Cham, p. 127-137. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-28772-5\\_11](https://doi.org/10.1007/978-3-031-28772-5_11)

Burdett R., Griffiths P. (2018), *Conflicts of an Urban Age* [<https://urbanage.lsecities.net/events/conflicts-of-an-urban-age-london>].

CTBUH-Council on Tall Buildings and Urban Habitat (nd), *Tall Building Criteria. Embracing Technologies Relevant to Tall Buildings* [from <https://www.ctbuh.org/resource/height>].

CdE-Consiglio d'Europa (2000, 2016), *Council of Europe Landscape Convention as amended by the 2016 Protocol* [<https://rm.coe.int/16807b6bc7>].

Dhamo S. (2020), "The Urbanism of Individual Arrangements: Understanding Specific Realities - The Case of Tirana", in A. Di Raimo, S. Lehmann, A. Melis (eds.), *Informality through Sustainability Urban Informality Now*, Routledge, London, p. 82-94. <https://doi.org/10.4324/9780429331701-5>

Dhamo S. (2021), "Holistic Approach to Tirana Pattern Analysis", in Id., *Understanding Emergent Urbanism. The Case of Tirana, Albania*, Springer, Cham, p. 147-210. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-82731-1>

Grimshaw Architects (nd), *Tirana Master Plan. Tirana, Albania* [<https://grimshaw.global/projects/master-planning/tirana-master-plan/>].

Hysa A., Durmishi Manahasa O., Naselli F., Manahasa

E., Yunitsyna A. et al. (2021), "Introducing the Architectural, Urban, and Landscape Challenges of Albania", In A. Yunitsyna, A. Hysa, E. Manahasa, F. Naselli, O. Durmishi Manahasa et al. (eds.), *Current Challenges in Architecture and Urbanism in Albania*, Springer, Cham, p. 1-15. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-81919-4\\_1](https://doi.org/10.1007/978-3-030-81919-4_1)

INSTAT-Albanian Institute of Statistics (2023), *Population. Population 1 January 2023* [<https://www.instat.gov.al/media/9831/tab2.xlsx>].

LSE Cities (2016), *Report from Cities: Conflicts of an Urban Age*, Biennale Architettura 2016 - Special Projects [<https://artsandculture.google.com/story/report-from-cities-conflicts-of-an-urban-age-biennale-architettura-2016-international-exhibition/VQWRz2yKlou7Jg?hl=en>].

Manahasa E., Manahasa O. (2020), "Defining urban identity in a post-socialist turbulent context: The role of housing typologies and urban layers in Tirana", *Habitat International*, vol. 102, 102202. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2020.102202>

Nikolaou D., Anastasopoulos N., Kostantinidou E., Xhexhi K., Nika B. (2022), "Urban Regeneration Strategies. The Tirana Case Study", *Forum A+P*, vol. 25, p. 15-16.

Pojani D. (2014), "Urban design, ideology, and power: use of the central square in Tirana during one century of political transformations", *Planning Perspectives*, vol. 30(1), p. 67-94. <https://doi.org/10.1080/02665433.2014.896747>

The World Bank (nd), *Population, total* [<https://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>].

UN-United Nations (2022), *Probabilistic Population Projections based on the World Population Prospects 2022* [[https://population.un.org/wpp/Download/Files/2\\_Indicators%20\(Probabilistic\)/EXCEL\\_FILES/2\\_Population/UN\\_PPP2022\\_Output\\_PopTot.xlsx](https://population.un.org/wpp/Download/Files/2_Indicators%20(Probabilistic)/EXCEL_FILES/2_Population/UN_PPP2022_Output_PopTot.xlsx)].



Fig. 4. La trasformazione urbanistica e architettonica attorno Piazza Skanderbeg a Tirana, Albania. Dietro la Moschea Et'hem Bej, in costruzione i grattacieli a firma dello studio 51N4E (foto dell'autore).

## Gli alberi componenti viventi delle aree urbane

Gian Pietro Cantiani

### Premessa

La continua crescita della popolazione che vive nelle aree urbane e periurbane delle città a seguito del progressivo spopolamento di altre aree del territorio impone delle riflessioni profonde sulla vita e sulla salute delle persone che passano gran parte del loro tempo nelle aree urbanizzate.

Il contatto con la natura, estremamente necessario per il benessere psico-fisico e sociale delle persone, viene sempre di più svolto dalle aree verdi presenti nelle città, rappresentate da un mosaico differenziato di parchi, giardini pubblici e privati, alberature stradali, verde storico e cimiteriale, ecc.

Il ruolo del verde è fondamentale nel migliorare la qualità ambientale, proprio attraverso benefici e servizi, i cosiddetti Servizi ecosistemici, che alberi e vegetazione in genere corrispondono alla società umana e che spaziano dal miglioramento del paesaggio a benefici di natura sociale e ricreativa.

In particolare, uno degli elementi caratterizzanti questo particolare uso del suolo, costituito in gran parte da organismi viventi, è l'albero. Nell'immaginario collettivo l'albero rappresenta un preciso riferimento identitario della componente vivente delle aree urbane. Esso svolge un ruolo attrattivo di forte ispirazione anche per tutte le forme artistiche. È elemento decorativo, funzionale, di componimento del paesaggio, simbolo della lotta ai cambiamenti climatici ed è riconosciuto dal cittadino come l'elemento vivente vegetale irrinunciabile per una maggiore godibilità della vita in città.

Ma l'albero in città rappresenta anche una criticità e, a volte, anche un rischio, specialmente quando qualche esemplare arboreo cede e cade a terra, provocando danni e aumentando le preoccupazioni delle persone che vivono e si muovono vicino alle aree verdi urbane con presenza di alberi.

È così che se da un lato si riconosce all'albero un ruolo fondamentale in grado di garantire una migliore qualità della vita in città,

dall'altro può generare di disagio e favorire l'aumento delle preoccupazioni, e talvolta delle paure, da parte dei cittadini.

### Le caratteristiche e i problemi degli alberi urbani

La vita degli alberi e più in generale degli organismi vegetali nei contesti urbani è molto spesso difficile e al limite delle possibilità di sopravvivenza per una lunga serie di fattori in gran parte dovuti all'uomo.

Partendo dagli alberi esistenti, che sono stati messi a dimora anche secoli fa, c'è da dire che molto spesso, con la sola eccezione di quelli presenti nei grandi parchi, manifestano sofferenze dovute a ciò che li circonda e al sito dove sono radicati, oltre anche alle mancate cure di cui, come ogni organismo vivente, essi necessitano.

Tra le cause più diffuse e che hanno un impatto diretto sulla vita degli alberi ci sono le condizioni del suolo dove vivono e affondano le loro radici. I terreni sono infatti quasi sempre fortemente compattati con ridotta capacità di scambi idrici e gassosi (ossigeno) fondamentali per la loro vita e per una crescita sana ed equilibrata. Nella peggiore delle situazioni, purtroppo assai comune, le aree dove sono radicati sono cementate e le aiuole che li ospitano hanno dimensioni ridottissime.

Passando dal terreno alla zona superiore, dove troviamo il fusto e la chioma, sono abbastanza frequenti i danni di tipo meccanico con lesioni e ferite dovute a lavori di ogni tipo e agli urti da parte dei veicoli. Ad ogni ferita l'albero deve impiegare molte energie per generare barriere e nuovi tessuti e riparare il danno subito.

Se non bastasse questo ci pensa anche la mancanza di cure colturali opportune e corrette. La maggior parte degli interventi eseguiti sugli alberi in città sono le potature. Tutti ne parlano, tutti le dichiarano necessarie e da ripetersi periodicamente nel tempo, ma pochi sanno come eseguirle avendo cura di ridurre al minimo gli impatti e i danni

di ordine biologico e fisiologico alle piante. La potatura nasce con l'uomo ed esprime la necessità di avere dei precisi obiettivi per lo più di carattere produttivo (produzione di frutti e fiori) e a volte di conservazione di forme obbligate tipiche di alcune tipologie presenti in parchi e giardini storici.

Gli alberi ornamentali, tra cui quelli urbani, non richiedono mai di essere potati.

In ogni caso alcuni interventi devono essere eseguiti, visto che in molte situazioni gli alberi sono presenti a stretto contatto con strutture e manufatti di vario genere, dagli impianti semaforici e di illuminazione, alla cartellonistica stradale e in certi casi le loro chiome invadono anche in modo eccessivo le proprietà private.

Si consideri poi che molti alberi sono stati piantati quando le città avevano un altro assetto e altre strutture e infrastrutture. Molto spesso gli spazi sono limitati non solo per le persone ma anche per le piante e tra queste gli alberi richiedono spazi grandi sia a livello radicale che aereo per potere al meglio esprimere il loro potenziale, la loro struttura e morfologia, offrendo a tutti noi i loro benefici e la loro bellezza.

In ragione di tutto ciò è necessario un vero e proprio cambio di passo, passando dal vecchio concetto – per altro totalmente sbagliato – di manutenzione del verde a 'cura', verso una più ampia accezione della parola, non limitandosi al periodico ripetersi di potature molto spesso inutili, dannose per l'albero e anche dispendiose economicamente.

Gli alberi sono esseri viventi e come tali richiedono cure e non manutenzione, gli alberi sono specie in questo caso vegetali e non essenze, termine errato ed abusato che dovrebbe essere usato solo per i prodotti di farmacia, erboristeria e profumeria.

Occuparsi di alberi e intraprendere una nuova strada di corretta gestione di questa risorsa vivente comincia anche dal corretto uso delle parole. Se diciamo cura pensiamo al dottore dove andiamo per farci visitare e in caso prescrivere delle cure. Appunto al nostro pari l'albero e gli altri vegetali sono organismi viventi che richiedono cura e noi che disponiamo di tutti gli strumenti per farlo ce ne dobbiamo prendere cura.

### Nuove tecnologie e sistemi di cura degli alberi in città

In città esistono due distinte situazioni: una riguarda gli alberi esistenti che hanno età, dimensioni, forme e appartengono a specie

differenti; l'altra riguarda gli alberi di nuovo impianto che si apprestano a sostituire o integrare quelli un tempo presenti oppure a dare vita a nuovi impianti in aree dove prima gli alberi non esistevano.

Sono molti gli elementi e gli argomenti tecnici che devono essere affrontati per garantire la salvaguardia e la sopravvivenza nel tempo degli alberi urbani e procedere con scelte corrette nel caso di nuove piantagioni, secondo l'obiettivo di scegliere l'albero giusto nel posto giusto.

In merito ai nuovi impianti arborei il problema fondamentale, che da sempre caratterizza le realizzazioni, è la totale mancanza di progettazione e di una corretta e completa analisi di fattibilità tecnico-economica, di valutazione degli aspetti gestionali futuri in relazione alle scelte fatte e, in ultimo ma di primaria importanza, la quasi totale assenza di adeguate cure colturali, in particolare nei primi anni di vita delle piante, che spesso, nel volgere di una stagione vegetativa, disseccano e muoiono.

I problemi da affrontare sono davvero tanti, ma una società moderna non può non considerare aspetti importantissimi, come la scelta del materiale vivaistico in vivaio, che deve essere di prima o primissima scelta e non uno 'scarto' (come spesso avviene), assieme alla delicata fase della messa a dimora, che va pensata per quella che è e cioè la creazione delle migliori condizioni possibili per la crescita futura dell'albero. Perché se le radici stanno bene, sono sane, ben conformate e ricevono le giuste quantità di acqua, ossigeno e nutrienti, l'albero crescerà sano e soprattutto sicuro, con rischi di ordine fitostatico estremamente

bassi ed ampiamente accettabili.

Per la scelta delle piante bisogna andare in vivaio, un vivaio di produzione, e vedere e scegliere le piante, non semplicemente ordinarle. Cosa ci invierà il vivaista se non si ha con lui un rapporto di fiducia e di costante collaborazione? Quello che vuole, anche materiale di scarto che molti purtroppo non sanno riconoscere e valutare.

Altro aspetto importante è la messa dimora e i vari sistemi e materiali utilizzati.

Un primo aspetto riguarda la buca d'impianto che deve essere ampia almeno il doppio del volume della zolla radicale, avendo cura di fare uno scavo più largo che profondo in quanto le radici nel tempo tenderanno a colonizzare e ad espandersi a 360 gradi in direzione radiale, orizzontalmente e perpendicolari al fusto.

La buca, oltre ad essere adeguata e della giusta ampiezza, prima della piantagione deve essere adeguatamente riempita con idoneo materiale ad elevata granulometria al fine di garantire il drenaggio e la libera circolazione di acqua e aria. Si utilizzerà quindi brecce di adeguata pezzatura in giusta percentuale con sabbie e/o pozzolane e nuova terra di qualità.

Per contrastare le criticità dovute al cambiamento climatico e per ridurre le irrigazioni di soccorso si possono favorevolmente impiegare gli idroretentori in grado di assorbire acqua e di cederla lentamente alla pianta e miscele di microrganismi utili che favoriscano la crescita del sistema radicale e potenzino le difese per contrastare l'instaurarsi di malattie e parassiti.

A questo punto si arriva al momento più delicato, ovvero quello dell'ancoraggio

dell'albero al terreno. Nella maggior parte dei casi si opera con tutori esterni in legno in numeri variabili da uno a quattro, a seconda delle varie soluzioni. Pur funzionando, questo metodo ha delle criticità dovute al fatto che nel corso dei primi anni l'albero deve generare e rigenerare nuove radici in questa delicata fase di attecchimento e crescita, che con tutoraggi esterne vengono continuamente sollecitate dai movimenti della giovane pianta sollecitata dal vento e dagli urti. In conseguenza di ciò molte piccole radici si spezzano e non assolvono più alle loro funzioni e l'albero ogni volta deve riparare il danno e spendere nuove energie (che per un albero giovane sono ancora molto poche).

Per ovviare al problema sono da tempo utilizzati e sono da preferire i sistemi di ancoraggio a scomparsa sotterranei, che bloccano la zolla radicale nel terreno a cui la stessa risulta solidale riducendo di molto le sollecitazioni esterne e i movimenti del sistema radicale in crescita.

Veniamo ora agli alberi già esistenti, alberi adulti anche con età secolari. Molti alberi, specie quelli presenti lungo la viabilità urbana ed extraurbana e a lato delle aree pavimentate, spesso manifestano conflitti e causano danni con i loro apparti radicali alle pavimentazioni e manti asfaltati.

Il problema esiste ed è molto sentito e la soluzione più ricorrente è il taglio degli alberi. Una delle specie oggetto di attenzione e che viene sempre più spesso criticata è il pino domestico (*Pinus pinea* L.) cioè il pino da pinoli, *Italian pine* per gli anglosassoni.

Il pino domestico è una specie molto diffusa in quasi tutta Italia, è un elemento vivente di rilevante valore paesaggistico e si trova



Figg. 1-2. Da sinistra: consolidamento radicale con ancoraggio della zolla di un albero adulto di pino domestico; piantagione di un giovane albero con ancoraggio a scomparsa.

spesso a cingere in filare strade urbane e periurbane in tutta la fascia mediterranea che va dalla costa alle aree collinari più interne. Anni di ricerche e studi approfonditi con prove distruttive applicate su un grande numero di alberi di pino, anche di pino d'Aleppo (*Pinus halepensis* Miller), hanno consentito di capire quali sono le radici che danno stabilità agli alberi e quali invece no. Si è così scoperto che le radici laterali a sviluppo orizzontale, denominate "radici esploratrici" non contribuiscono, se non in minima parte, inferiore al 5%, alla stabilità dell'albero, mentre invece è il sistema della zolla radicale sottostante al fusto con una serie di radici verticali, denominate "pistoni" a garantire la stabilità dell'albero per il 95% e più. Ecco quindi che un gruppo di pionieri dell'arboricoltura del pino domestico e del suo sistema radicale ha ideato e progettato un sistema e un protocollo di lavoro che, attraverso vari passaggi, prevede la riduzione delle radici esploratrici laterali con la messa in opera di una barriera radicale che garantisce per un lungo periodo (non meno di 20 anni) il mantenimento dei manti stradali e marciapiedi senza danni e la messa in opera di un consolidamento del sistema radicale che assicura la stabilità all'albero attraverso la messa in opera di vere e proprie ancore che aumentano anche sensibilmente il fattore di sicurezza di ogni pino sottoposto a tali operazioni. Prima e dopo ogni intervento di consolidamento radicale e anche a distanza di tempo negli anni a venire, vengono eseguite prove di trazione per la verifica dei valori di sicurezza, nonché ispezioni sui materiali impiegati negli ancoraggi sotterranei. ■

## Le competenze per la rigenerazione urbana: una prima indagine in Emilia Romagna

Francesco Berni, Serena Maioli, Martina Lodi

### Introduzione

L'urbanistica è per sua natura connotata da margini disciplinari sfumati e aperti a continue contaminazioni verso nuovi principi, paradigmi e pratiche provenienti da altri campi di ricerca.<sup>1</sup> Questa considerazione diventa evidente se ripercorriamo il tentativo condotto nel tempo da importanti figure accademiche che si sono cimentate nel trovare un significato complessivo alla parola "urbanistica". Giovanni Astengo (1966) la descrive come una vera e propria 'scienza' coerentemente al processo analitico-progettuale di tipo razionale su cui aveva costruito i suoi piani regolatori generali a partire dal celebre piano di Assisi. Dello stesso avviso è Luigi Piccinato, mentre Ludovico Quaroni (1969) più coerentemente la riconosce come una disciplina al pari di Edoardo Salzano (2002). Al contrario, per Bernardo Secchi si tratta di un ampio insieme di pratiche di continua e consapevole modifica dello stato del territorio e della città (Secchi 2000).

Si osserva pertanto un continua ri-significazione del termine con ampliamenti, integrazioni o sostituzioni lungo la linea del tempo che possono trovare una traduzione nell'ambito del diritto pubblico e all'interno di normative di carattere nazionale e regionale.

Da questa angolatura, l'ultimo quarto di secolo è stato caratterizzato dalla sostituzione della voce "urbanistica" (Barbieri 2023) e l'introduzione di un nuovo termine "governo del territorio" da parte del legislatore costituzionale con la riforma del Titolo V.

Parimenti, nell'ultimo decennio, si riscontra un frequente utilizzo del termine "rigenerazione urbana" di ispirazione anglosassone che comprende un vasto campo di pratiche di trasformazione dei tessuti insediati con processi che tentano di agire anche rispetto alla sfera economica e sociale. Si tratta di un campo semantico non ancora

sufficientemente codificato, almeno in Italia, dove si concentrano interpretazioni e metafore elaborate da contesti disciplinari diversi oppure sviluppati entro pratiche frammentarie (Lupatelli e De Rossi 2022).

Nonostante l'ambiguità e l'incertezza, sono numerosi i tentativi di un suo inserimento in legislazioni regionali<sup>2</sup> e negli strumenti di finanziamento nazionale<sup>3</sup> portando ad una progressiva sostituzione di altre voci del 'glossario disciplinare' come "riqualificazione urbana" che aveva caratterizzato la stagione della programmazione complessa durante gli anni '90 in Italia. Queste continue mutazioni producono conseguenti ripercussioni non solo nel diritto ma anche nella formazione degli addetti ai lavori dilatando ruoli, competenze e modificando altresì le geografie relazionali con altre professionalità (Berni 2021). Un esempio lampante è la contaminazione prodotta dal fiorire di pratiche di natura tattica e temporanea a partire dal periodo di crisi economica e finanziaria del decennio passato in cui l'assenza di capitali a fronte di un'elevata presenza di immobili in disuso ha avviato un'intensa stagione di riattivazione di luoghi inutilizzati nonché una crescente enfasi intorno alla reale sostenibilità delle funzioni previste all'interno di questi spazi (Inti, Cantaluppi e Persichino 2014; Alberti 2020).

L'emersione di interventi tattici e temporanei ha portato alla luce una molteplicità di esperienze prodotte sia autonomamente da cittadini attivi che pianificate da istituzioni pubbliche e private (Tonkiss 2013). Queste pratiche hanno visto impegnati non solo urbanisti ed architetti ma anche altre professionalità in ambito sociale, culturale, educativo che si sono misurati con contesti incerti e mutevoli sperimentando modalità incrementali e forme di apprendimento collettivo (Ostanel 2017).

In Italia, alcune amministrazioni pubbliche



hanno incentivato processi di rigenerazione urbana sostenendo pratiche innovative come la Regione Emilia Romagna con la legge sul governo del territorio<sup>4</sup> e la previsione di uno strumento di finanziamento rivolto ai comuni in cui sono sostenuti anche interventi di riuso temporaneo.<sup>5</sup>

A partire da questa esperienza, sono stati selezionati alcuni enti locali 'pilota' per un valutazione in itinere delle principali opportunità e limiti riscontrati durante il percorso attuativo degli interventi.<sup>6</sup> Dal loro ascolto emerge, attraverso interviste in profondità, la questione delle competenze nelle amministrazioni comunali che dichiarano una maggiore difficoltà nell'affrontare la fase di progettazione delle funzioni all'interno degli immobili recuperati e nel disegno gestionale degli spazi. A questo si aggiunge un quadro sfuocato delle reali possibilità presenti nel territorio in termini di competenze e professionalità esterne alla pubblica amministrazione per sviluppare e gestire questa tipologia di processi con una scarsa conoscenza dell'offerta.

Pertanto emergono alcuni interrogativi di fondo che sono stati approfonditi attraverso uno primo lavoro di indagine: chi si occupa di rigenerazione urbana in Emilia Romagna? E ancora, emergono delle nuove competenze che possono incontrare le esigenze espresse dagli enti locali?

### **L'indagine in Emilia Romagna: obiettivi, metodologia e risultati attesi**

Nel 2022 è stata avviata un'indagine a cura di Art-Er<sup>7</sup> per portare alla luce le organizzazioni che in Emilia-Romagna offrono alla pubblica amministrazione competenze, prodotti e servizi nel campo della rigenerazione urbana i cui risultati sono esposti nel presente contributo.

Possiamo definire queste organizzazioni come centri di competenza regionali sulla rigenerazione urbana che comprendono organizzazioni, di natura pubblica o privata, che operano in supporto alla pubblica amministrazione nelle varie fasi dei processi fornendo consulenza specialistica e prodotti funzionali all'elaborazione di strategie, piani, progetti, studi e valutazioni.

L'indagine ha permesso la costruzione di una prima mappatura degli operatori e del loro quadro di offerta complessivo. Si tratta di un primo carotaggio finalizzato ad individuare

una prima fisionomia delle organizzazioni e del loro *modus operandi* facendo emergere altresì alcuni elementi portanti da approfondire con successive indagini.

I limiti della ricerca sono legati al campione limitato di indagine che rappresenta un primo punto di partenza da affinare ulteriormente in termini metodologici.

Nello specifico, lo studio è realizzato attraverso la somministrazione di questionari rivolti agli operatori del settore articolato in tre sezioni che analizzano il profilo dell'organizzazione,<sup>8</sup> le relazioni con la pubblica amministrazione,<sup>9</sup> le criticità e le opportunità di crescita.<sup>10</sup>

Di seguito sono illustrati i risultati ottenuti con l'obiettivo di restituire sinteticamente le evidenze quantitative e qualitative, elaborare alcune letture integrate con l'individuazione di cluster degli attori organizzati per tipologia, ambito di lavoro e competenze, oltre a mettere in luce le eventuali lacune da affrontare con successivi approfondimenti.

### **Elementi emersi dall'indagine territoriale**

L'indagine ha coinvolto un campione di 33 soggetti operativi in Emilia-Romagna, prevalentemente Associazioni di promozione sociale (Aps) e studi professionali. Si tratta di organizzazioni costituite per quasi la metà negli ultimi dieci anni (45%) e di limitate dimensioni (il 58% ha meno di 5 dipendenti mentre il 30% ha una dimensione tra 5 e 24 dipendenti). L'area del bolognese ospita la quota maggiore di organizzazioni (36%), mentre le altre province accolgono in maniera distribuita le restanti realtà.

Alle tipologie prevalenti si affiancano altri operatori caratterizzanti l'ecosistema regionale dell'innovazione emiliano-romagnolo con centri di ricerca, luoghi per l'innovazione appartenenti alla Rete alta tecnologia<sup>11</sup> e Laboratori aperti finanziati nell'ambito delle linee del Por Fesr 2014-2020.<sup>12</sup>

I focus principali delle organizzazioni analizzate riguardano tre ambiti prevalenti:

- "Ricerca industriale, sviluppo sperimentale e trasferimento tecnologico" appartenente agli enti di ricerca e alle imprese, che hanno come obiettivo lo sviluppo tecnologico, l'accelerazione dei processi di innovazione e l'applicazione dei risultati della ricerca;
- "Riattivazione urbana" caratterizzante in particolare le associazioni di promozione sociale e gli studi professionali che conducono

processi partecipativi dal basso e riuso temporaneo di immobili dismessi, ricerche e sperimentazioni sulla rigenerazione culturale e urbana di luoghi in abbandono promuovendo pratiche di cittadinanza attiva;

- "Sviluppo di processi di open innovation" su cui sono impegnate associazioni, hub, reti e centri per l'innovazione, che hanno come vocazione la facilitazione e l'incontro tra imprese, istituzioni, enti di ricerca, enti locali e società civile, in un'ottica di innovazione responsabile su tematiche di rilevante impatto per il territorio.

La collaborazione con la pubblica amministrazione avviene in prevalenza all'interno dei confini comunali in cui trova sede l'organizzazione soprattutto da parte delle realtà più piccole arrivando, in alcuni casi, anche all'ambito regionale. Le attività svolte possono riguardare assistenza tecnica e servizi offerti alla pubblica amministrazione in diverse fasi dei processi di trasformazione urbana.

L'attività di comunicazione, sensibilizzazione e animazione territoriale è il principale servizio erogato dal campione di organizzazioni coinvolte (70%), seguito dall'elaborazione di studi e analisi di fattibilità e dallo sviluppo e conduzione di processi partecipativi (64%). Inoltre, quasi la metà delle organizzazioni dichiara di svolgere attività di progettazione tecnica e gestione di servizi, raccolta e analisi dati, monitoraggio e valutazione d'impatto (43%). Nello specifico le organizzazioni offrono supporto alla pianificazione locale e alla progettazione strategica e tecnica, in particolare per la realizzazione di master plan, studi di fattibilità per la verifica della sostenibilità di progetti di riuso urbano, conversione energetica e mobilità sostenibile. Un particolare accento viene dato allo sviluppo di metodologie di analisi e valutazione dei progetti che tengano conto delle fragilità territoriali e che diano un supporto all'ente locale nella programmazione degli interventi e nella localizzazioni di nuove funzioni.

Si tratta di attività che vengono svolte tendenzialmente nelle fasi iniziali e di innesco della trasformazione. In linea con questo dato, le organizzazioni specificano di essere prevalentemente coinvolte dagli enti locali nelle fasi di ascolto dei fabbisogni del territorio (70%) e progettazione dell'intervento (76%). Diversamente, attività di natura economico-gestionale, quali *fundraising*, erogazione di strumenti finanziari e *property*

*management* risultano scarsamente presenti nel pacchetto di offerta. I finanziamenti pubblici giocano un ruolo importante nella sostenibilità di queste organizzazioni. Il 94% dei partecipanti dichiara di avere ricevuto finanziamenti pubblici e il 69% esplicita che questi sono di tipo europeo. La partecipazione a bandi competitivi e programmi di finanziamento europei può essere vista sia come canale di finanziamento diretto e occasione di fare rete con altri partner, sia come uno strumento indiretto con cui svolgere azioni di affiancamento della pubblica amministrazione su progetti di innovazione, altrimenti difficilmente finanziabili e gestibili direttamente dalla Pa.

Tra le maggiori difficoltà riscontrate risultano i rapporti con la pubblica amministrazione con una difficoltà di attivazione di contatti e presentazione di offerte (57%).

Gli enti del terzo settore riscontrano criticità di natura amministrativa nella gestione di attività (43%), mentre centri di ricerca e laboratori scontano una scarsa conoscenza dei fabbisogni della pubblica amministrazione su cui basare un'offerta di prodotti/servizi mirata. In sintesi, un aspetto comune tra i partecipanti all'indagine è sicuramente la necessità di migliorare la conoscenza verso l'esterno per la pubblica amministrazione (73%) creando maggiori occasioni di incontro per lo sviluppo di attività (48%), oltre ad una maggiore reciprocità in materia di condivisione dei dati territoriali (42%).

## Conclusione

L'indagine realizzata consente una prima lettura del contesto dentro cui si muovono gli attori territoriali che esprimono la domanda e l'offerta di competenze nel campo della rigenerazione urbana, nonché di raccogliere spunti di approfondimento per successive analisi.

Nei primi anni 2000 la ricognizione e catalogazione delle competenze in materia di ricerca industriale facilitò in Emilia-Romagna l'apertura della ricerca al mondo imprenditoriale, ponendo le basi per innovare la capacità del sistema produttivo. Da allora, l'approccio all'innovazione si è allargato in un'ottica trasformativa, ponendo al centro le sfide sociali e ambientali trasversali. Pertanto diventa quindi sempre più importante arricchire il bagaglio di competenze tecnico-tecnologiche con quelle trasversali, metodologiche e socio-economiche caratterizzanti le

organizzazioni che si occupano di rigenerazione urbana, individuando nuove modalità per facilitare l'incrocio di competenze tra queste e gli enti pubblici. La capacità di integrare competenze e necessità per tentare, da un lato, di intercettare la domanda di innovazione che proviene dai territori e dall'altro, creare le occasioni e gli strumenti per farsi conoscere dagli enti locali.

Realizzare una mappatura estesa delle competenze in materia di rigenerazione a livello regionale è quindi un primo passo utile. Una classificazione delle competenze può aiutare a ricostruire il quadro complessivo a cui la pubblica amministrazione può rivolgersi ma è altresì importante approfondire le tipologie di servizi offerti. Da questi aspetti dipendono infatti la qualità e l'effettivo impatto della collaborazione tra associazioni, studi professionali o laboratori di ricerca ed enti pubblici, in un'ottica di *capacity building* della pubblica amministrazione.

A fronte della difficoltà di attivare legami con la pubblica amministrazione, occorre fare chiarezza sui diversi profili giuridici e quindi sulle diverse modalità di ingaggio formale degli operatori.

Per affrontare questi nodi potrebbe essere utile pertanto allargare la base di partecipanti all'indagine chiarendo il ruolo svolto nelle esperienze indicate e la *governance* dei progetti a cui hanno partecipato.

Infine, i partecipanti condividono la necessità di creare occasioni di dialogo – dal semplice contatto e conoscenza reciproca, al confronto su sfide locali, fino alla creazione di veri e propri tavoli di lavoro. Alcune soluzioni possono riguardare l'organizzazione di momenti di presentazione delle progettualità in corso nel campo della rigenerazione urbana da parte di attori territoriali e rivolte alla pubblica amministrazione o l'organizzazione di 'workshop interattivi' nel territorio in cui invitare gli interessati a dare un contributo in termini di idee e ispirazioni progettuali alla pubblica amministrazione.

Sostenere lo sviluppo di comunità di pratiche nei territori diventa quindi un obiettivo prioritario, attraverso cui sviluppare una cultura diffusa della collaborazione e dell'apprendimento collettivo su una materia complessa come la trasformazione urbana. ■

## Note

1 Per approfondimenti specifici sul ruolo si rimanda a Schön (1993).

2 La rigenerazione urbana è stata oggetto di normative regionali spesso ricondotte alle leggi in materia di governo del territorio come nel caso della Toscana con la Lr 65/2014 e l'Emilia Romagna con la Lr 24/2017.

3 Tra vari strumenti nazionali sviluppati nel tempo ricordiamo i progetti di rigenerazione urbana promossi attraverso il piano nazionale di ripresa e resilienza con i piani urbani integrati ed il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare

4 Si rimanda alla Lr 24/2017, Art. 7 "Disciplina favorevole al riuso e alla rigenerazione urbana".

5 L'ultimo bando regionale è stato approvato con Dgr 1220/2021 rivolgendosi ai comuni con meno di 60.000 abitanti con due linee di intervento: a) contributi destinati a interventi edilizi più leggeri di riuso temporaneo con un contributo massimo: 100.000 euro; b) contributi destinati al recupero integrale di un immobile e del suo contesto nell'ambito di progetti di rigenerazione urbana consolidati con contributo massimo: 700.000 euro.

6 Si tratta di un percorso di formazione che ha visto la selezione di 15 enti locali in Emilia Romagna coordinato da Art-Er (Attrattività ricerca territorio).

7 Art-Er è la Società Consortile dell'Emilia-Romagna nata per favorire la crescita sostenibile della regione attraverso lo sviluppo dell'innovazione e della conoscenza, l'attrattività e l'internazionalizzazione del territorio prevista con Lr 1/2018.

8 Categorie rilevate: contatti, sede territoriale, tipologia, mission, dimensione, target, prodotti e servizi offerti.

9 Categorie rilevate: raggio di azione e frequenza della collaborazione, le fasi dei processi di rigenerazione supportate, ricevimento e aggiudicazione di eventuali finanziamenti pubblici.

10 Sono stati valutati vari aspetti come l'esperienza avuta con la pubblica amministrazione, eventuali criticità e potenzialità riscontrate e proposte di miglioramento.

11 La Rete alta tecnologia è lo strumento di cui la Regione Emilia-Romagna si è dotata attraverso la Lr 7/2002 per organizzare l'offerta di ricerca industriale e promuovere la trasformazione dei sistemi produttivi e delle filiere regionali: è il primo tassello di un'ampia strategia dedicata allo sviluppo dell'innovazione regionale che ha visto nei successivi 20 anni la costruzione di diverse reti (la rete politecnica, i Tecnopoli, i Clust-ER) funzionali all'organizzazione di competenze e alla costituzione di luoghi, fisici e virtuali, di collaborazione multisettoriale (ricerca/impresa/formazione) e multidisciplinare. Per dettagli si rimanda a <https://www.retealtatecnologia.it/>.

12 Il finanziamento di Laboratori aperti nei capoluoghi regionali ha invece puntato alla riattivazione urbana di spazi dismessi e all'apertura di questi alla co-progettazione tra istituzioni e comunità in particolare sui temi dell'inclusione digitale. Per dettagli si rimanda a: <https://www.laboratoriaperti.it/>.

# Novità editoriali

## Riferimenti

Alberti F., Berni F. (2020), "Fra strategie e tattiche: l'interazione fra soggetti pubblici e cittadinanza attiva nei processi di rigenerazione urbana", *ANANKE*, no. 91, 125-128.

Astengo G. (1966), "Urbanistica", *Enciclopedia Universale dell'Arte*, vol. XIV, Sansoni, Venezia.

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

Baldeschi P. (2002), *Dalla razionalità all'identità*, Alinea, Firenze.

Berni F. (2016), "Riuso temporaneo e rigenerazione urbana: facciamo il punto sulle esperienze in corso", *Urbanistica Informazioni*, no. 264, p. 22-24.

Berni F. (2021), "L'Architetto di Quartiere Innovare l'ente pubblico nel campo della rigenerazione collaborativa degli spazi urbani", in G. Cotella G., U. Janin Rivolin, D. Ponzini (a cura di), *Evoluzione istituzionale, nuovi strumenti e modelli di governance territoriale*, Atti della XXIII Conferenza Nazionale SIU - Società italiana degli Urbanisti, DOWNSCALING, RIGHTSIZING. Contrazione demografica e riorganizzazione spaziale, Torino, 17-18 giugno 2021, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 119-123.

Inti I., Cantaluppi G., Persichino, M. (2014), *Temporioso. Manuale per il riuso temporaneo di spazi in abbandono*, Altreconomia, Milano.

Iveson K. (2013), "Cities within the City: Do-It-Yourself Urbanism and the Right to the City", *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 37.3, p. 941-956.

Lupattelli G., De Rossi A. (2022), *Rigenerazione urbana. Un Glossario*, Donzelli, Roma.

Ostanel E. (2017), *Spazi fuori dal Comune. Rigenerare, includere, innovare*, Franco Angeli, Milano.

Quaroni L. (1969), "Urbanistica", *Dizionario enciclopedico di architettura e urbanistica*, Istituto Editoriale Romano, Roma.

Salzano E. (2003), *Fondamenti di urbanistica*, Laterza, Bari.

Schön D. (1993), *Il professionista riflessivo*, Dedalo, Bari.

Secchi B. (2000), *Prima lezione di urbanistica*, Laterza, Bari.

Sclavi M. (2003), *Arte di ascoltare e mondi possibili*, Mondadori, Milano.

Talia M. (2016), "Verso un nuovo paradigma di governo del territorio", in Id. (a cura di), *Un nuovo ciclo della pianificazione urbanistica tra tattica e strategia*, Atti Conferenza Internazionale Urbanpromo XIII Edizione Progetto Paese, Triennale di Milano, 11 novembre 2016, Planum Publisher, Roma-Milano, p. 9.

Tonkiss F. (2013), "Austerity urbanism and the makeshift city", *City*, vol. 17 (3). p. 312-24.



**URBANISTICA dossier**  
La Città metropolitana di Torino e il ruolo di una nuova pianificazione

028

Carlo Alberto Barbieri, Carolina Giaimo, Angioletta Voghera (a cura di)



**urbanistica INFORMAZIONI**

310

luglio-agosto 2023



**URBANISTICA**

167

gennaio-giugno 2021



**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

**INU**  
Edizioni

## Inu per Jane's Walk 6.0

a cura di Gaetano Giovanni Daniele Manuele

### Inu e Jane's Walk, storia di un proficuo sodalizio

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

Il 25 Aprile 2006, all'età di novanta anni, venne a mancare Jane Jacobs, attivista e studiosa della città nordamericana. L'evento segnò una grave perdita per tutti coloro i quali credono in una città lenta, a misura di persona, dove venga esaltata la socialità negli spazi pubblici. Jacobs, difatti, col suo operato e la sua attività, sostenne l'importanza di avere quartieri in cui fosse valorizzata la diversità, fosse presente un uso misto dei suoli e in cui i cittadini avessero un ruolo attivo nei processi decisionali che riguardavano le trasformazioni urbane (Gehl 2010).

La presenza di aree formate da individui diversi per età, etnia e ceto, e la presenza di attività commerciali e servizi differenti in un'area residenziale, secondo Jacobs, sono dunque capaci di innescare processi virtuosi che permettono di incrementare la vitalità dei luoghi e di favorire la socialità tra gli abitanti.

Un *team* di amici e collaboratori di Jacobs pensò tuttavia di tenerne vivo il ricordo e tramandarne il pensiero ideando un movimento che la celebrasse. Esso prese il nome di "Jane's Walk" e fin dalla sua nascita prevede passeggiate che tramandassero lo spirito della studiosa statunitense. Le passeggiate di Jane nacquero dunque nel 2006 a Toronto con tale finalità e ben presto si diffusero in tutto il mondo svolgendosi il primo venerdì, sabato e domenica di maggio.

Attualmente sono oltre cinquecento le città nel mondo, in oltre settanta nazioni, che passeggiano ogni anno nel ricordo di Jacobs (Jane's Walk 2023). Le passeggiate libere e gratuite, mirano solitamente alla scoperta di luoghi meno noti dell'apparato urbano e hanno come obiettivo creare dialogo fra i camminatori sui luoghi osservati. Nelle passeggiate di natura turistica i presenti sono

soggetti passivi, divengono difatti discenti che apprendono informazioni storiche, artistiche e culturali sui luoghi. Nelle camminate dedicate a Jacobs i ruoli invece vengono ribaltati, il *walk leader* – colui che conduce la passeggiata – diviene facilitatore che stimola la conversazione tra i presenti. I camminatori assumono dunque un ruolo attivo esprimendo, durante i percorsi a piedi, le loro idee, i propri ricordi e le loro considerazioni sui luoghi incontrati.

A differenza delle passeggiate turistiche l'obiettivo prioritario non è erudire i presenti, ma aprire il loro sguardo sulla città in cui vivono favorendone il confronto. L'utilizzo delle passeggiate come mezzo con cui celebrare Jacobs non è tuttavia casuale, quest'ultima, infatti, sosteneva l'importanza delle camminate quale strumento conoscitivo del territorio. Ne esaltava, inoltre, il valore per costruire quartieri vitali, vivaci, sicuri, ed in cui il confronto avvenisse negli spazi pubblici.

Le camminate, secondo Jacobs, sono difatti in grado di favorire gli incontri tra gli individui per strada creando interazioni spontanee, le quali contribuiscono a creare spirito di comunità. La presenza di gente che passeggia in un dato luogo scoraggia gli atti criminali e, inoltre, favorisce la nascita di attività commerciali che migliorano l'economia locale e il livello occupazionale (Jacobs 1961).

Le passeggiate possono essere anche tematizzate, affrontando dunque uno specifico problema territoriale o una questione che stia a cuore agli organizzatori.

Vengono così realizzate passeggiate in cui si discute: di barriere architettoniche, di tutela dei soggetti fragili, di un progetto in corso di realizzazione in un dato quartiere, dell'evoluzione storica dell'abitato, dei problemi e dei

desiderata di una comunità locale sui luoghi, del futuro di un dato sito, di economia locale, di tutela delle minoranze (Jane's Walk 2023). Le camminate possono anche essere un valido strumento conoscitivo a servizio dei progettisti per la redazione di progetti urbani che interessino un dato territorio. Ogni *walk leader* – l'animatore delle passeggiate – è libero, dunque, di strutturare la propria camminata come meglio ritiene affrontando le tematiche che più stanno a cuore ad una data comunità. In una città possono essere previste più passeggiate organizzate da soggetti diversi, questi però dovranno necessariamente rapportarsi col *city organizer* cittadino, il quale curerà la redazione del programma *Jane's Walk* della città.

Il movimento *Jane's Walk* si è diffuso ben presto anche in Italia, all'inizio attraverso iniziative sporadiche e occasionali slegate fra loro. Nel 2017, grazie all'incontro tra Ambra Bernabò Silorata, *city organizer* di *Jane's Walk* per Roma, ed Andrea Scarchilli, addetto stampa dell'Istituto nazionale di urbanistica, nasce l'idea di una collaborazione tra i *city organizer* di *Jane's Walk* ed Inu.

Tale collaborazione si tradusse in una *call* che invitava ad organizzare passeggiate nelle città italiane e in un *workshop* di valenza nazionale all'interno della Biennale dello Spazio Pubblico a Roma. In tale evento *walk leader* e *city organizer* ebbero la possibilità di raccontare le passeggiate ed i risultati emersi delle loro città (Inu 2017, Urbanistica Informazioni 2017).

Dal 2018 ad Ambra Bernabò Silorata si affiancarono Gaetano Giovanni Daniele Manuele, *city organizer* di Catania, e Roberta Calcina, *city organizer* di Olbia, creando così un sodalizio che porterà l'anno successivo alla

nascita di *Jane's Walk Italy*, il coordinamento delle passeggiate dedicate a Jacobs in Italia (Urbanistica Informazioni 2018).

Gli animatori delle passeggiate delle singole città, pur mantenendo una piena libertà ed autonomia nella realizzazione dei festival locali, acquisirono – grazie alla nascita di *Jane's Walk Italy* ed alla collaborazione con Inu – la possibilità di avere una vetrina nazionale nella quale esporre quanto realizzato nelle proprie città. Inoltre, i partecipanti ai *workshop* nazionali ottennero la possibilità di pubblicare un *report* delle loro passeggiate sul sito della rivista scientifica *Urbanistica informazioni* edita da Inu edizioni.

Dal 2019, oltre che con Inu, si sancì una collaborazione con l'associazione della Biennale dello spazio pubblico che diverrà *partner* di *Jane's Walk* ospitando, ogni due anni, il *workshop* conclusivo di *Inu per Jane's Walk* nell'omonima manifestazione

romana (Urbanistica Informazioni 2019).

Negli anni in cui non è presente la BISP, invece, il consueto *workshop* conclusivo viene, da qualche anno a questa parte, ospitato all'interno della manifestazione denominata "Giornata di studi Inu" che si svolge, anch'essa con cadenza biennale, a Napoli.

Nel 2021, visto il periodo pandemico, venne realizzata un'iniziativa denominata "Jane's Walk 4 kids" nella quale si invitarono associazioni, enti, ma anche liberi cittadini, a realizzare passeggiate virtuali da proporre alla visione dei bambini (Inu 2021). I video-racconti furono rivolti alle bambine e ai bambini seguendo lo stile delle passeggiate *Jane's Walk*, essi si proposero di raccontare loro i diversi luoghi di un dato quartiere, incoraggiandone lo spirito di osservazione sulla città (Inu 2017).

Dal 2022 la collaborazione tra Inu, *Jane's Walk Italy* e BISP si arricchisce anche della

presenza di Inu Giovani – il movimento giovanile dell'Istituto nazionale di urbanistica – che contribuisce alla diffusione delle iniziative di *Jane's Walk* in Italia (Inu 2022).

Dal 2018 i *workshop* nazionali in cui vengono esposte le passeggiate prevedono un *contest* volto a premiare le camminate che meglio rispecchino lo spirito alla base del pensiero di Jane Jacobs.

A premiare le passeggiate sono stati chiamati, nelle diverse edizioni, esperti del mondo accademico esterni al movimento *Jane's Walk*. Naturalmente si tratta di un riconoscimento simbolico, ma che mira a creare un sano spirito competitivo fra gli organizzatori delle diverse passeggiate volto a migliorarne nel tempo la qualità.

Nelle diverse edizioni in Italia hanno passeggiato nel nome di Jacobs le seguenti città: Roma, Olbia, Catania, Barletta, Bologna, Cagliari, Castellamare di Stabia, Como, Enna, Firenze, Frosinone, Ivrea, L'Aquila, Lentini, Matera, Melito di Napoli, Milano, Napoli, Palagonia, Perugia, Piemonte, San Benedetto Po, Sanremo, Santa Caterina dello Jonio, Taranto, Torino, Trieste, Venaria Reale, Vietri sul Mare, Viterbo (Inu 2023).

Alla *call* dell'edizione 2023 hanno risposto diciannove città ed i *walk leader* hanno avuto modo di raccontare la loro esperienza in un *workshop* dal titolo "Inu per Jane's Walk 6.0" che si è svolto all'interno della Biennale dello Spazio Pubblico 2023 a Roma. ■

#### Riferimenti

Gehl J. (2010), *Cities for People*, Island Press, Londra.

Inu (2017), *Inu per Jane's Walk* [<https://www.inu.it/inu-per-jane-s-walk/>].

Inu (2021), *Jane's Walk 4 Kids* [<https://www.inu.it/wp-content/uploads/jane-s-walk-4-kids-01.pdf>].

Inu (2022), *INU per Jane's Walk 5.0, adesioni per i ruoli di Walk Leader e City Organizer: proroga al 22 aprile* [<https://www.inu.it/news/inu-per-jane-s-walk-5/>].

Inu (2023), *Inu per Jane's Walk 6.0* [<https://www.inu.it/wp-content/uploads/inu-per-jane-s-walk-6.pdf>].

Jacobs J. (1961), *Vita e morte delle grandi città. Saggio sulle metropoli americane*, Einaudi, Milano.

Jane's Walk (2023), *Sito ufficiale* [<https://janeswalk.org/>].

Urbanistica Informazioni (2017), *Inu per Jane's Walk* [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Inu-per-Jane-s-Walk.html>].

Urbanistica Informazioni (2018), *Inu per Jane's Walk 2.0* [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Inu-per-Jane-s-Walk-2-0.html>].

Urbanistica Informazioni (2019), *Inu per Jane's Walk 3.0* [<http://www.urbanisticainformazioni.it/Inu-per-Jane-s-Walk-3-0.html>].

**INU per JANE'S WALK 6.0**  
CAMMINA NELLA CITTA' CHE AMI

Jane's Walk è un movimento internazionale di tour guidati attraverso i quartieri delle città, ispirato all'attivista urbana Jane Jacobs. Jane's Walk Italy e l'Istituto Nazionale di Urbanistica INU, in collaborazione con INU Giovani, e la collaborazione dell'associazione della Biennale dello Spazio Pubblico (BiSP), lanciano una call in cui si ricercano City organizer e Walk leader per le passeggiate che si svolgeranno in tutto il mondo il **5, 6 e 7 Maggio 2023**.  
Candidature entro il **27 Aprile 2023**.

Per maggiori info e adesioni  
<https://www.inu.it/news/inu-per-jane-s-walk-6-0/>

Fig. 1. Locandina della call Inu per Jane's Walk 6.0 (elaborazione di Gaetano Giovanni Daniele Manuele ed Ambra Bernabò Silorata, 2023).

## Jane's Walk: La giusta organizzazione per un prezioso strumento di pianificazione della città dal basso

Roberta Calcina

L'edizione 2023 del festival "Jane's Walk" ha visto – per il sesto anno consecutivo dalla nascita di un coordinamento nazionale del festival in Italia – una folta partecipazione da parte di singole persone o gruppi organizzati in rappresentanza di numerose città italiane.

Le camminate di *Jane's Walk* – pensate per divulgare l'approccio di Jane Jacobs e interagire con gli abitanti per ripensare i luoghi in cui vivono, sono state per la maggior parte direttamente organizzate e fruite da persone residenti nei quartieri, le quali, nella maggior parte dei casi, non avevano uno specifico profilo accademico o professionale legato all'ambito della pianificazione. Esse, tuttavia, risultavano comunque interessate e impegnate nella cura dei propri spazi pubblici – sull'esempio di Jane Jacobs – servendosi a volte del supporto di studenti o docenti universitari di tematiche legate allo studio della città, o organizzazioni del terzo settore.

Alla sua terza partecipazione alla Biennale dello Spazio Pubblico, il seminario dedicato al festival *Jane's Walk* ha voluto dare risalto all'importanza dell'iniziativa nel coinvolgimento delle cittadine e cittadini, riconoscendo la capacità di rappresentare un fondamentale strumento di pianificazione urbana dal basso, che si basa su osservazioni, idee e suggerimenti delle persone residenti, quelle che del resto conoscono bene gli spazi perché li vivono quotidianamente.

Al di fuori della *Jane's Walk*, le camminate vengono organizzate regolarmente in area urbana per i più svariati motivi e da soggetti diversi. È, dunque, necessario capire come quelle organizzate per il festival possano diventare attrattive per i residenti, senza confondersi con le altre.

Anche lo strumento della passeggiata o camminata critica – il percorrere e osservare uno spazio a piedi – è comune ad altri eventi che hanno lo scopo di guardare le nostre città da un'altra prospettiva, ma *Jane's Walk* ha a suo favore gli insegnamenti di Jane Jacobs.

Ma come si riesce a far funzionare al meglio le *Jane's Walk* e ottenere dei risultati soddisfacenti in termini di coinvolgimento e pianificazione urbana dal basso?

L'incontro alla BISP 2023 a Roma<sup>1</sup> è stata occasione per riflettere su questo strumento partecipativo, attraverso un *workshop* che ha coinvolto i *walk leader* nell'analisi di punti di forza e criticità nella realizzazione delle *Jane's Walk*, al fine di migliorarne la qualità. Nella tavola rotonda del *workshop* ci si è interrogati anzitutto se la denominazione internazionale *Jane's Walk* possa influire sul successo della manifestazione, o magari possa rendere più difficile comunicare alle persone residenti che si tratta di un evento che li riguarda direttamente e che la loro partecipazione è necessaria. Ci si è chiesti, dunque, se il nome inglese costituisca punto di forza o di debolezza.

Le risposte ricevute da *city organizer* e *walk leader* sono state molto diverse: alcuni – rivolgendosi a un pubblico che non conosce Jane Jacobs e trovando difficile spiegare *Jane's Walk* – hanno preferito comunicare le camminate con sottotitoli in italiano e, solo durante la passeggiata, hanno speso parole per raccontare Jane Jacobs e il suo insegnamento, contestualizzandolo alle specifiche caratteristiche dei luoghi incontrati; altri, soprattutto nelle grandi città, hanno invece sfruttato il nome di Jane per invogliare i cittadini a prender parte a questi dialoghi itineranti. Il nome, dunque, è stato valutato come un punto di forza visto che ha permesso di distinguere le passeggiate da visite guidate o tour organizzati abitualmente nella città. In tali contesti, si è ritenuto utile utilizzare, inoltre, il logo *Jane's Walk* come *brand*. Questo ha permesso di dare alle camminate un respiro internazionale trasformandole in eventi che non appartengono alla singola associazione proponente o all'amministrazione comunale, garantendo così che la camminata non abbia un orientamento politico.

A riguardo, alcuni *city organizer* hanno scelto

di non chiedere il patrocinio alla manifestazione dell'amministrazione comunale, così da non far apparire l'iniziativa legata ad una parte politica. Scelta non unanime visto che, di contro, altri hanno sottolineato l'importanza per loro di avere tale patrocinio per differenziarsi dalle tante camminate turistiche o escursionistiche presenti in città.

Durante la discussione è emerso che diversi *city organizer* ritengono determinante evidenziare il ruolo di Jane Jacobs come figura chiave femminile che lega le camminate alla pianificazione delle città.

Lo sforzo che un festival cittadino *Jane's Walk* deve fare, in ogni caso, è quello di raggiungere i *target group* delle persone che vivono il quartiere e renderli partecipi – ognuno con la sua idea, ognuno con la sua storia – del dialogo sulla propria città. A tale fine mira lo *starting kit* offerto dal coordinamento nazionale *Jane's Walk Italy* che contiene una serie di suggerimenti, regole e materiali grafici, utili all'organizzazione di una passeggiata.

Un elemento fondamentale per la riuscita della passeggiata – che è emerso dal dibattito – è quello della comunicazione e divulgazione dell'evento. Durante il *workshop*, i *city organizer* hanno mostrato esempi molto utili di prodotti di comunicazione, sia digitali che analogici, utilizzati nelle diverse città, dimostrando come sia vincente il giusto mix tra strategie comunicative diverse. Saper scegliere correttamente mezzo e linguaggio della comunicazione per raggiungere i *target group* della passeggiata non è scelta banale. Si corre il rischio, altrimenti, che a partecipare siano solo gruppi specifici di persone già interessate al tema, quando invece l'obiettivo delle *Jane's Walk* è proprio coinvolgere diversi gruppi e categorie, creando l'integrazione sociale necessaria a una pianificazione dal basso.

Unanime la convinzione che utilizzare solo i canali *social* per comunicare l'evento non sia una buona idea, si finisce per ritrovarsi a dialogare solo con persone che già fanno parte della propria bolla. Altri metodi più tradizionali, come stampare locandine e distribuirle, ad esempio, nei supermercati, bar o biblioteche del quartiere, garantisce di raggiungere persone di generazioni diverse e che siano fuori dai contatti abituali di chi organizza.

In diversi casi narrati è risultato utile formare un nucleo di co-organizzatori molto variegato a supporto del *city organizer*, con persone che normalmente si occupano di temi diversi dall'urbanistica – arte, scuola, ambiente, etc. – così che possano apportare visioni diverse,

animando la discussione e garantendo che la camminata abbia un carattere propulsivo dal basso e non appaia guidata dall'alto.

Nelle città in cui si sono svolte più di una passeggiata – organizzate da *walk leaders* diversi – un approccio di successo è stato quello di organizzare e comunicare il festival cittadino in modo centralizzato, con una locandina unica che richiamasse l'interesse della popolazione su più eventi. Tale gestione centrale non ha naturalmente impedito agli organizzatori di ogni passeggiata di avere anche una comunicazione indipendente e specifica del loro evento, a patto di garantire alcuni elementi obbligatori, quali: evidenziare che la camminata sia parte di un festival cittadino, richiamare tutte le passeggiate e associazioni coinvolte e citare tutti gli altri *walk leader*. Sulla gestione del gruppo durante la camminata, sono numerosi gli spunti portati all'attenzione dei partecipanti al *workshop*. Si è sottolineata l'importanza di fare soste per raccogliere il gruppo intorno a un tema, di utilizzare forme di amplificazione della voce per farsi sentire da tutti e di accogliere e invitare i curiosi che osservano da lontano. Nella tavola rotonda è stata sottolineata l'importanza della realizzazione di un video finale o altro tipo di restituzione del lavoro svolto nella camminata, magari attraverso un *output* che riassume i contributi di tutti e permetta di consolidare il dibattito attraverso una serie di proposte da presentare alle altre persone che abitano il quartiere, ai rappresentanti politici o alle amministrazioni competenti. Lasciar cadere nel vuoto i suggerimenti non è il modo giusto per valorizzare *Jane's Walk*, sicuramente Jane Jacobs non l'avrebbe tollerato.

A margine della discussione – oltre a ribadire il contributo prezioso delle *Jane's Walk* alla pianificazione dal basso delle nostre città – è stato chiesto al coordinamento *Jane's Walk Italy* di fare, attraverso i propri canali *social*, una informazione più metodica che faccia conoscere ed esalti la figura di Jane Jacobs con articoli in lingua italiana, perché il messaggio che *Jane's Walk* vuole condividere è legato alla sua figura e al suo insegnamento. È vero che purtroppo di Jane Jacobs, in Italia, si sa ancora troppo poco e noi 'jacobisti' dobbiamo fare di più per farla conoscere e apprezzare al grande pubblico. ■

#### Note

1 Per rivedere l'evento svoltosi all'interno della BISP 2023, si veda: <https://www.youtube.com/watch?v=L73VcDyLOSI&t=10s> e <https://www.youtube.com/watch?v=1EYegaBMo6Y>.

## Inu per Jane's Walk 6.0: un workshop sulle passeggiate italiane dedicate a Jane Jacobs

Gaetano Giovanni Daniele Manuele

Il 27 maggio 2023, all'interno della Biennale dello Spazio Pubblico a Roma, si è svolto il *workshop* "Inu per Jane's Walk 6.0".

All'interno dell'evento i *walk leaders*, provenienti da tutta Italia, hanno raccontato le loro esperienze di passeggiate *Jane's Walk* nelle proprie città e hanno realizzato un dibattito per discutere su come migliorare la qualità generale delle camminate italiane.

Il *workshop* è, inoltre, stata l'occasione per premiare le passeggiate che meglio richiamassero i principi e lo spirito di Jane Jacobs, e che fossero magari capaci di attivare dal basso processi di rigenerazione e di riappropriazione degli spazi urbani.

Per tale compito è stata indicata una giuria di qualità formata da Mario Spada, presidente onorario dell'associazione Biennale dello spazio pubblico, e Marichela Sepe, membro dell'ufficio di presidenza dell'Istituto nazionale di urbanistica.

La giuria ha premiato sei passeggiate *Jane's Walk*, nel dettaglio (Inu 2023):

- "Quarta Edizione della passeggiata di Bagnoli: il mare negato"

La passeggiata è stata realizzata il 5 Maggio dai *walk leaders* Francesca Fiore, Chiara Mastrorilli, Giulia Orofino nell'ambito del festival *Jane's Walk* a Napoli coordinato dalla *city organizer* Emanuela Coppola. La camminata ha posto l'attenzione sul quartiere Bagnoli di Napoli. I presenti hanno manifestato durante il percorso il bisogno di: ricucire nella zona il rapporto col mare, ad esempio interdetto dalla presenza di alti muri nel tratto del Pontile; riqualificare piazza a mare; introdurre zone d'ombra e verde; aumentare la presenza di servizi, anche a servizio delle attività balneari della spiaggia. La camminata è stata anche l'occasione per raccontare il lavoro svolto dal collettivo locale del lido Pola nell'area di Coroglio, il quale – tramite il coinvolgimento degli abitanti – ha avviato diversi processi di riqualificazione urbana nel territorio (Fiore *et al.* 2023).

- "Catania's next life - spazi antropologici di prossimità"

La passeggiata è stata organizzata a Catania il 6 Maggio e ha visto nel ruolo di *walk leader* Davide Crimi e di *city organizer* Gaetano Manuele. Essa è stata l'occasione per parlare delle attività svolte dall'associazione Acquedotte che ha – attraverso diverse iniziative protratte negli anni – cercato di valorizzare le peculiarità dell'area oggetto della camminata, come ad esempio la tricora bizantina presente nel sottosuolo di via Santa Barbara. I partecipanti hanno dibattuto sulla necessità di valorizzare alcuni beni storici dell'area, come il teatro greco, l'istituto d'incremento ippico, i bagni Sapuppo o la ex Intendenza Borbonica. Inoltre, i presenti si sono interrogati sul futuro dell'ex ospedale Vittorio Emanuele, dismesso da poco, immaginando quali attività vi si potrebbero introdurre. Un focus, inoltre, è stato aperto sull'idea di città che dovrebbe perseguire Catania, e su come possa essere alimentata "quell'idea che al Settentrione fa pensare a Catania come luogo di incubazione di una cultura viscerale, underground" (Crimi 2023).

- "Con-Tatto tra natura e città. Cammino, conosco e riconosco Prato"

La passeggiata si è svolta il 5 Maggio nel comune di Prato e ha avuto come *walk leader* Sofia Gaspari e *city organizer* Irene Dovadoli. Nella camminata sono stati coinvolti studenti di un corso universitario sensibili alla tematica del paesaggio. Essa è stata l'occasione per raccontare ai presenti gli interventi legati alla forestazione urbana. Nel percorso i partecipanti hanno sollevato diverse criticità ed effettuato considerazioni sui comportamenti e problemi della comunità locale. In particolare, si è evidenziata una generale tendenza a spostarsi in auto, l'assenza di sufficienti aree d'ombra e una conflittualità tra grande distribuzione e piccole attività commerciali. I camminatori sono stati chiamati a rispondere ad alcune domande sul territorio servendosi di

una corda per esprimere le risposte. Questa difatti costituiva un limite tra la zona del 'sì' e quella del 'no', e i presenti si sono spostati sull'una o sull'altra area a seconda della loro risposta (Gaspari *et al.* 2023).

• "IncontrAMICI a Palagonia. Passeggiando in memoria di Jane Jacobs (bambinopoli)"

La camminata è stata realizzata nel comune di Palagonia (Ct) il 5 maggio dalla *walk leader* e *city organizer* Antonella Maria Piazza con la collaborazione dell'Istituto comprensivo statale Gaetano Ponte. Scopo dell'iniziativa è stato quello di "indagare e scoprire lo spazio pubblico di prossimità per attivare un cambiamento sociale, attraverso l'avvio di processi di riappropriazione e proposte di rigenerazione urbana" (Piazza 2023). L'attività si è sviluppata in tre distinte fasi:

1. i presenti hanno segnalato le criticità incontrate nel primo tratto della camminata, con una particolare attenzione all'accessibilità e alla qualità dello spazio pubblico;

2. l'indagine dei luoghi in prossimità della 'bambinopoli' è stata approfondita grazie ai 'libri umani', esperti sui luoghi che sono stati interrogati dai ragazzi presenti come fossero dei libri da sfogliare;

3. alla fine del percorso i presenti hanno espresso idee, visioni e soluzioni per risolvere i problemi osservati e per creare spazi pubblici più vitali, gradevoli e decorosi (Piazza 2023).

• "La città come casa: re-immaginare gli spazi pubblici di prossimità come luoghi di vita"

La passeggiata è stata realizzata nella città di Teramo il 7 Maggio 2023. Essa è stata promossa dall'associazione "CoCreiamo Aps", *city organizer* dell'evento per Teramo, ed è stata animata da Silvia Di Eusanio, *walk leader*, con il patrocinio dell'Università degli studi di Teramo e con la partecipazione di Teramo Children Aps. Obiettivo primario dell'iniziativa è stato coinvolgere i più piccoli "invitandoli a partecipare attivamente al movimento di re-immaginazione della propria città" (CoCreiamo Aps 2023). A riguardo, durante la passeggiata, sono stati riportati ai presenti i principi alla base della "città dei bambini" di Francesco Tonucci, e gli adulti sono stati invitati ad osservare la città con gli occhi dei più piccoli. I presenti hanno svolto tre attività:

1. "Emozioni nello spazio". Nella piazzetta del Sole è stato chiesto loro di spostarsi nei punti in cui provavano serenità, paura e convivialità;

2. "La passeggiata nel parco". I bambini hanno accompagnato gli adulti verso il parco fluviale invertendo i ruoli di cura e responsabilità, solitamente attribuiti ai genitori. Inoltre, è

stato chiesto loro di fare un raffronto tra parco e città, individuando le differenze e indicando quali elementi del parco porterebbero in città;

3. "L'orto urbano". Nell'area degli orti urbani gli adulti – dopo essersi confrontati con un compagno di cammino – hanno lasciato su un foglio le proprie considerazioni. I bambini invece sono stati invitati a scrivere una lettera 'alla mia città' (CoCreiamo Aps 2023).

• "Spazi pubblici di prossimità a Librino: cosa direbbe Jane Jacobs oggi?"

La passeggiata si è svolta il 5 Maggio a Catania, grazie al gruppo di ricerca Reverse/ programma di ricerca PIA.CE.RI. dell'Università di Catania, alla Società geografica italiana ed al centro TalitàKum. Essa è stata condotta da Teresa Graziano, Giusy Pappalardo, Luca Ruggiero e Laura Sajia, *walk leaders*, nell'ambito del festival di Catania coordinato da Gaetano Manuele, *city organizer*. Durante la camminata nel quartiere Librino è stata svolta una riflessione su come terzo settore e ricerca accademica possano creare sinergie volte a rigenerare gli spazi urbani. Dal confronto tra i numerosi esperti – in ambiti disciplinari diversi – e la comunità locale presente è emerso il bisogno di: tutelare e curare gli spazi pubblici del quartiere; aumentare la sicurezza; incentivare la socialità; rendere fruibile e valorizzare la pista ciclabile esistente; connettere meglio il quartiere al resto della città; aumentare il livello occupazionale; incentivare la nascita di piccole attività. Nella camminata sono state raccontate le attività svolte nel quartiere da alcune associazioni locali e le azioni progettuali realizzate, ad esempio gli orti urbani realizzati nel recente passato (Graziano *et al.* 2023).

Ai *walk leaders* delle passeggiate vincitrici è stata conferita una 'pergamena', un riconoscimento simbolico che non sminuisce l'alta qualità delle altre passeggiate non premiate. Il *contest* ha difatti l'obiettivo di stimolare i *walk leaders* – attraverso una sana competizione – a migliorare negli anni le innovazioni e la qualità delle passeggiate realizzate nelle loro città.

Il *workshop* è stata anche l'occasione per realizzare una tavola rotonda tra i presenti in cui discutere su come rendere più visibile ed efficace il movimento *Jane's Walk* in Italia. Le passeggiate possono difatti divenire strumenti per stimolare la nascita di aggregazioni di cittadini e per avviare processi dal basso di rigenerazione urbana dei luoghi pubblici. ■

## Riferimenti

CoCreiamo Aps (2023), *La città come casa*, Inu per Jane's Walk 6.0, Teramo.

Crimi D. (2023), *Catania's next life - Spazi antropologici di prossimità*, Inu per Jane's Walk 6.0, Catania.

Fiore F., Mastroianni C., Orofino G. (2023), *4ª Edizione della passeggiata di Bagnoli: il mare negato*, Inu per Jane's Walk 6.0, Napoli.

Gaspari S., Dovadoli I., Lo Monaco S., Monti L., Qing Z., *et al.* (2023), *Con-tatto tra natura e città. Cammino e riconosco Prato*, Inu per Jane's Walk 6.0, Prato.

Graziano T., Pappalardo G., Ruggiero L., Sajia L. (2023), *Spazi pubblici di prossimità a Librino: cosa direbbe Jane Jacobs oggi?*, Inu per Jane's Walk 6.0, Catania.

Inu (2023), *INU per Jane's Walk 6.0: le passeggiate premiate* [<https://www.inu.it/leggi/15298/inu-per-jane-s-walk-6-0-le-passeggiate-premiate.html>].

Piazza A. M. (2023), *INCONTRACI a Palagonia. Passeggiando in memoria di Jane Jacobs (bambinopoli)*, Inu per Jane's Walk 6.0, Palagonia.



Fig. 1. Workshop "Inu per Jane's Walk 6.0" all'interno della Biennale dello Spazio Pubblico a Roma (foto dell'autore).





## Competenze professionali: punto e... virgola

Chiara Panigatta

Nel corso del mese di Aprile 2023 ASSURB (Associazione degli Urbanisti e dei Pianificatori Territoriali e Ambientali) è stata invitata dall'Ordine degli Architetti, Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori di Roma e Provincia a partecipare ad un percorso di confronto e approfondimento volto ad esplicitare e dettagliare quelle che, oggi, sono le principali criticità che le diverse figure professionali ascritte all'Albo si trovano a dover affrontare nell'ambito dell'esercizio delle proprie 'competenze'.

Detto percorso, coordinato dalla Commissione Competenze dell'Ordine APPC di Roma e ancora in corso, ha visto lo svolgimento di diversi momenti di ascolto e confronto che hanno coinvolto le principali associazioni che rappresentano le diverse figure specialistiche ricomprese all'interno dell'ordinamento (Architetti, Pianificatori Territoriali, Paesaggisti, Conservatori dei beni architettonici ed ambientali, Architetti iunior e Pianificatori iunior).

All'interno del presente articolo viene proposta una sintesi del contributo prodotto dall'Associazione nel corso della fase preliminare del percorso sopra descritto, al fine di allargare il dibattito agli Iscritti ASSURB e fornire un primo riscontro ad alcuni quesiti formulati da studenti che hanno intrapreso Corsi di laurea di impronta Urbanistica e di Pianificazione del territorio e dell'ambiente. In particolare, l'occasione che offre questo momento è quella di aprire una considerazione generale: la difesa delle competenze professionali è un tema 'se' e 'fintanto che' ci trova di fronte ad una committenza in grado

di distinguere e comprendere il valore aggiunto che ciascuna figura professionale può rappresentare e produrre.

Premesso quanto sopra, prima di articolare la trattazione per punti di riflessione e confronto proposti dalla Commissione Competenze dell'Ordine APPC di Roma, si è ritenuto utile rammentare al tavolo (anche mediante scomposizione delle singole voci), quali sono le competenze che, a partire dal 2001, formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti nella Sezione A - Settore "pianificazione territoriale".

Nello specifico, ai sensi dell'art. 16, comma 2, del Dpr 328/2001, è stato ricordato che formano oggetto dell'attività professionale degli iscritti nella Sezione A - Settore "pianificazione territoriale":

1. la pianificazione del territorio, (*la pianificazione*) del paesaggio, (*la pianificazione*) dell'ambiente e (*la pianificazione*) della città;
2. lo svolgimento e il coordinamento di analisi complesse e specialistiche delle strutture urbane, (*lo svolgimento e il coordinamento di analisi complesse e specialistiche*) territoriali, (*lo svolgimento e il coordinamento di analisi complesse e specialistiche*) paesaggistiche, (*lo svolgimento e il coordinamento di analisi complesse e specialistiche*) ambientali, il coordinamento e la gestione di attività di valutazione ambientale,<sup>1</sup> (*il coordinamento e la gestione*) della fattibilità dei piani, (*il coordinamento e la gestione*) dei progetti urbani, (*il coordinamento e la gestione*) dei progetti territoriali;
3. le strategie di trasformazione urbana e territoriale, le politiche di trasformazione

urbana e territoriale e i progetti di trasformazione urbana<sup>2</sup> e territoriale.

Entrando poi nel merito dei quesiti formulati dalla Commissione, è stato quindi trattato il tema delle criticità legate alle 'competenze' professionali, riscontrate nei rapporti con la committenza. In questo senso, dal punto di vista culturale è stata individuata come criticità principale il fatto che la committenza – tanto pubblica che privata – sovente ignora l'esistenza di figure specialistiche come quella del Pianificatore territoriale e dell'Urbanista. Fatto culturalmente ben più grave è che anche i soggetti appartenenti al mondo delle professioni tecniche (architetti, geometri, ingegneri, periti e geologi) spesso ignorano che dal 2001 – anche in ragione di una modifica sostanziale dei percorsi di laurea – l'Ordinamento ha acquisito tre nuove figure professionali specialistiche, (vale a dire Pianificatori, Paesaggisti e Conservatori); e ignorano altresì che, tra queste figure professionali, i Pianificatori territoriali hanno visto l'esplicito riconoscimento di competenze specifiche.

Le ragioni che, negli anni, hanno alimentato questo fenomeno di 'distrazione di massa' sono diverse, ma si ritiene possano essere raggruppate lungo due filoni:

- il primo identificabile con una mancanza di volontà, da parte degli Ordinamenti tecnici (tutti, non solo quello cui fa riferimento il Pianificatore territoriale), nel riconoscere che dopo la Riforma del 2001, (anche in ragione della variazione dei diversi cicli di studi), l'Architetto non è più stato formato per progettare 'dal cucchiaino alla città', ma sono

stati esplicitati quattro profili professionali con competenze “maggiormente caratterizzanti la professione”,<sup>3</sup>

• il secondo identificabile con una mancanza di volontà, da parte della politica e delle pubbliche amministrazioni, di adottare un approccio ‘preventivo’ (e dunque ‘pianificatorio’) al governo del territorio e alla gestione delle trasformazioni. Il modello italiano continua a preferire scenari di gestione dell’emergenza” rispetto a scenari di “programmazione delle spesa e degli interventi” e di “prevenzione del rischio”.

Un’altra criticità rilevata da ASSURB sta nella difficoltà di creare occasioni di incontro tra ‘domanda’ e ‘offerta’ professionale. Detta difficoltà non dipende da una particolare condizione sociale (o economica) della committenza, ma piuttosto dalla difficoltà di ‘comunicare in modo diretto’ (senza il filtro di altre figure professionali) che cosa forma oggetto dell’attività professionale dell’Urbanista e del Pianificatore territoriale.

In un’epoca in cui l’urbanistica era prima di tutto segno grafico e regola, Giovanni Astengo – padre del primo Corso di laurea in Urbanistica e di ASSURB – auspicava che vi fosse un urbanista in ogni comune. Una sorta di ‘medico condotto’ della città e del territorio in grado di guidare le trasformazioni urbane dal punto di vista tecnico, temperando l’interesse pubblico con quello dei privati.

Oggi, a distanza di quasi mezzo secolo dall’istituzione di ASSURB, la fotografia dell’Italia è quella di uno Stato ‘incapace’ di programmare e pianificare, soprattutto in rapporto alla gestione di situazioni particolarmente ricche e/o complesse (come nel caso della

gestione dei grandi eventi, dei progetti infrastrutturali e/o della rigenerazione urbana) rispetto a cui si preferisce agire per il tramite di strutture commissariali o in applicazione di istituti ‘in deroga’.

Il paradosso sta nel fatto che dal medesimo scenario emerge una domanda di servizi professionali nuova, (collegata a termini come “Vas”, “Peba”, “euro-progettazione”, “crowdfunding” “gestione di procedimenti decisionali complessi”, “due diligence” o “permitting” o anche l’esigenza di interagire con strumenti quali i database topografici e i programmi GIS – per fare alcuni esempi), che non riescono ad essere ‘visualizzati’ dall’Architetto, (che spesso ne ignora l’esistenza o la funzione).

Collegato ai punti precedenti si pone l’ultimo elemento di criticità, sollevato da ASSURB in fase preliminare, questa volta di natura tecnica, stante in una conseguente e generalizzata scarsa consapevolezza – all’interno dell’Ordinamento – del valore aggiunto espresso dal professionista con competenza specialistica, nell’ambito del procedimento. Altri temi trattati in fase preliminare sono stati i seguenti:

- le azioni volte a stabilire una connessione tra il sistema ordinistico ed il mondo associativo;
- la ricognizione di proposte/azioni sviluppate nei confronti del legislatore, al fine di ribadire la centralità della figura professionale del Pianificatore territoriale nei processi di trasformazione, anche sociali;
- la condivisione di considerazioni sui percorsi formativi: laurea, post-laurea, master, aggiornamenti e formazione professionale permanente, nonché il tema delle materie caratterizzanti la professione e il tema delle lauree abilitanti.

### Considerazioni conclusive

Scrivendo il prof. Bruno Dente “Gli esiti di una politica pubblica (insieme di azioni collegate alla risposta ad una domanda un bisogno o un’opportunità insoddisfatta, e cioè alla soluzione di un problema), dipendono dall’interazione di un certo numero di attori che si scambiano delle risorse, per conseguire una posta, utilizzando certe modalità di interazione all’interno di un determinato ambiente” (Dente 2011: 219).

Nel mese di settembre, a Roma presso l’Acquario romano – sede dell’Ordine APPC di Roma –, si è tenuto un primo momento di

sintesi del percorso di confronto avviato nel mese di Aprile e, nel corso della tavola rotonda conclusiva, le sigle/associazioni presenti e l’Ordine hanno condiviso l’intenzione di mettere a sistema le competenze specialistiche rispettivamente rappresentate, al fine di valorizzare la visione multidisciplinare e le specializzazioni, con l’obiettivo di “fare sinergia per incidere sulle revisioni normative condivise e necessarie a valorizzare le differenti professionalità”. ■

### Note

1 Il “coordinamento dei procedimenti di Valutazione ambientale strategica” è stato già riconosciuto come competenza specifica (quasi) esclusiva dal professionista abilitato come Pianificatore territoriale (Sentenza Tar Toscana n. 1014/2017 e Pareri CNAPPC tra cui si ricorda la Nota prot. n. 1639 del 18.12.2013 rilasciata all’Ordine APPC di Pordenone in cui il Consiglio nazionale evidenziava come “la prestazione riguardante la Vas sia appannaggio privilegiato del Pianificatore territoriale, mentre Biologi, Geologi, Ingegneri e Agronomi non possono svolgere la medesima attività in forma piena ed esclusiva.”).

2 In cui ricadono indubitabilmente tanto gli atti di pianificazione attuativa, che i progetti di rigenerazione urbana, come disciplinati dal Dpr 380/2001 e smi, che identifica come interventi di ristrutturazione urbana: “quelli rivolti a sostituire l’esistente tessuto urbanistico-edilizio con altro diverso, mediante un insieme sistematico di interventi edilizi, anche con la modificazione del disegno dei lotti, degli isolati e della rete stradale.”

3 Senza intenzione di innescare sterili polemiche, ma semplicemente dando atto dei fatti, va per onestà intellettuale evidenziato come nessun controllo sia stato espresso dall’Ordinamento in questo senso, anche di fronte alla posizione più volte espressa dal Consiglio di Stato che, sul tema, ha evidenziato come: “l’elencazione, compiuta all’art. 16 del Dpr 328/2001, delle attività attribuite agli iscritti ai diversi settori delle sezioni “A” e “B” dell’albo del nuovo «Ordine degli architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori», ha il solo scopo di procedere ad una siffatta ripartizione, individuando quelle «maggiormente caratterizzanti la professione», restando immutato il quadro complessivo delle attività esercitabili nell’ambito della professione stessa come già normativamente definito” (Sentenze CdS n. 6368/2003, n. 2178/2008, n. 1473/2009, n. 686/2012).

### Riferimenti

Dente B. (2011), *Le decisioni di Policy*, Il Mulino, Bologna.



Fig. 1. Foto del Convegno di Roma, 25 settembre 2023, Acquario Romano (fonte: Ordine APPC di Roma, <https://www.architettilroma.it/attivita-ordine/professione/competenze-levoluzione-del-larchitetto-tra-professione-formazione-e-opportunita/>).

## The Union of Bulgarian Spatial Planners – playing for fair practice

Angel Burov, Elena Dimitrova

The Union of Bulgarian Spatial Planners (UBSP)<sup>1</sup> is the newest member of ECTP-CEU, joining in May 2023. UBSP is a non-governmental voluntary professional organisation focused on the development and promotion of professional activities in the field of spatial planning in Bulgaria and internationally. Founded in 2010 by a group of graduates of the post-graduate programme in Urbanism at the University of Architecture, Civil Engineering and Geodesy (UACEG),<sup>2</sup> Sofia, Bulgaria, UBSP today has 24 members (full, associate and honorary) and partners with numerous institutions and individuals in the country and abroad.

To provide some context to the practice of spatial planning and urbanism in Bulgaria, it is worth noting that the academic traditions of urban planning and design in the country date back to the 1940s. At that time, the Department of Urban Planning was one of several departments within the Faculty of Architecture at the newly established Polytechnic School in Sofia.

As part of the Faculty of Architecture at the Higher School of Architecture and Civil Engineering (1967-1992) and the UACEG (since 1992), the department contributed to the training of almost all Bulgarian professionals in the field of urban planning and design in the second half of the 20th century. It was a period of rapid urban development and later the restructuring of the country from dictatorship and centrally planned economy to democracy and market economy. At the turn of the millennium, the country's first and to date only BSc programme in Urbanism was opened in 2002 as a result

of a successful European TEMPUS project. The first Bachelors in Urbanism graduated in 2006 and an MSc programme was opened in the same year. The first graduates of the MSc programme entered practice at the beginning of 2008. Today there are more than 300 alumni of the BSc programme and about 150 alumni of the MSc programme in Urbanism. The curricula of both urban planning programmes are multidisciplinary, flexible and adaptable, as the programmes serve a relatively small but diverse market and some, but limited, demand from the public sector. There are many positive stories of young planners finding their place in practice, but there are also some constraints on the profession. On the one hand, the severe demographic crisis in the country is a general factor for less urban development and urban decay. On the other hand, the periodicity of urban planning campaigns, rather than continuous planning, creates an unstable environment for the profession and other related professions. Public procurement of urban planning and design services is rarely accessible to young companies or independent professionals. There have been very few urban design competitions in the country for many years. Meanwhile, many territories lack actual, adopted and adequate planning instruments of high quality to ensure rational and predictable spatial development. Urban planning and design in Bulgaria remains fragmented and non-inclusive. There is a growing awareness in the predominantly urban Bulgarian society of the need for qualified and competent urban planners. However, the pace of more fruitful involvement of

young professionals in practice is slow, leaving many issues and cases unresolved.

The Union of Bulgarian Spatial Planners defends the public interest in the spatial planning process. It expresses the professional position of spatial planners in Bulgaria and supports their professional development. The UBSP promotes the principles of sustainability, interdisciplinarity and transparency in spatial planning practice and governance. It contributes to the dissemination of good practice in the field of spatial planning and assists in its adaptation to the local context through the development of innovative approaches and tools.

In order to achieve its professional and social objectives, the UBSP operates in several fields of action. One of these is the establishment of partnerships with public authorities, businesses, civil society organisations and spatial planning professionals, both locally and internationally. Another field of action is the expression of public opinion on current urban planning issues, together with the consultation of various stakeholders and the provision of expert evaluation. A third area of activity focuses on the organisation of conceptual competitions in the field of urban planning and design. A fourth is to support education and training in urbanism and spatial planning through projects, courses, seminars, conferences, etc. Last but not least is the collaboration with academic and other institutions in the field of applied research and development, with the strongest link between the UBSP and the Urban Planning Department of the UACEG.

The main current priorities of the Union are

related to building internal organisational capacity, initiating or being part of public debate and raising awareness of the pressing urban issues in the country. The UBSP is making considerable efforts to network with institutions, civil society, business, academic and international organisations in order to better recognise the role that territorial co-governance, spatial and urban planning and urban design can play in improving the quality of the living environment in Bulgaria. In addition, UBSP works to respond to urban challenges in Bulgaria and South East Europe by implementing innovative research and planning approaches, creating interactive content, encouraging design thinking and introducing monitoring procedures and tools. Some of the UBSP's successfully accomplished projects in the recent years are:

- "Share the Neighbourhood" in 2016, a collaborative project addressing the living environment of Sofia with the presentation of a liveable street and a nearby housing estate, whose urban quality was assessed through a set of open data and the intensive field work, together with the involvement of the community in the evaluation of visions and scenarios for urban transformation;<sup>3</sup>

- "Urban Standard" in 2017, continuation of the "Share the Neighbourhood" project for the development of an urban monitoring and evaluation tool integrating GIS based multicriteria assessment using a diverse set of data from Earth observation, desk studies and field surveys;<sup>4</sup>

- two interactive applications of the "Urban Standard", developed in the period 2018-2021 in dynamically developing areas of Sofia, namely Manastirski Livadi<sup>5</sup> and the southern part of Lozenets<sup>6</sup> administrative area in Sofia. A more recent project called "Co-creation of the Urban Environment: Learning from the Experiences of Rule-making and Placemaking in the Netherlands and Bulgaria", was dedicated to better directing the discourse on urban development related legislation<sup>7</sup> and placemaking policies<sup>8</sup> for the larger cities in Bulgaria.

The Union also conducts its own research on air quality and the urban environment, housing and vulnerable groups, safe mobility and cycling, and other important urban development issues. The UBSP is also an active partner in many broader initiatives to share knowledge and visions in the form of discussions, forums, etc.

In this way, UBSP and its partners are crea-

tively addressing the still fragmented practice in Bulgaria. Spatial development and planning legislation in the country is a mixture of concepts and elements from different eras, making it a hybrid between the earlier established traditions and the contemporary Europeanisation of the planning system. There are basic constitutional arrangements for spatial development, but an unstable regulatory environment with some of the most frequent legislative amendments in our field. The planning style is associated with the so-called "comprehensive integrated approach". Among the different styles and professional influences, urban and land use planning is a weaker strand compared to regional socio-economic planning. The latter is more closely linked to the programming of EU funds and the 'absorption' of European money through investment in (re)construction, cohesion and regional development. There is no explicit national urban policy, although there are more uniform national standards than local ones. This is controversial because control, monitoring and evaluation are weak parts of the planning and development cycles at national, regional and local levels, and thus there is a lack of overall accountability and checks and balances in the implementation of territorial public policies.

Two instruments are at the core of the traditional planning practice in place at the local level – the General spatial development plans and the Detailed urban design (regulation and construction) plans, described in the Territorial Order Act. There is a methodological and temporal mismatch between them and the instruments for regional and local (including spatial) development described in the Regional Development Act. Many other instruments are somehow missing – e.g. related to urban regeneration, land value capture, landscape preservation, etc.

In general, in the comparative EU context, Bulgaria has an unfavourable political, institutional and business environment for professional realisation in its fragile and formal democracy. This calls into question the basic professional principles and good code of conduct of most young and older professionals. The brain drain is inevitable and there is a migration of some professionals to other EU countries. Other types of challenges come from the larger professional group of architects, who show contradictory behaviour and question the very existence of planners. This is also in the context of a wider competition

with other professions from the domains of Geography, Engineering, Geodesy, Law, Economy, Sociology, Ecology, etc. which are either more established or more numerous and thus become more dominant communities in the professional arena of urban development. The UBSP has relatively good working relations with the Bulgarian Chamber of Architects, which is the professional body with legal capacity in matters of urban and investment design. However, the very open access for all architects and engineers to enter the field of urban planning and design is very controversial in terms of available competencies, skills and knowledge. Nevertheless, the UBSP is open to all professionals associated with spatial planning and this is the reason why the Union gives the opportunity to associate members from other professional backgrounds to become full members after a certain period of contribution to the causes and projects of the organisation, which is itself a learning process. The demand for urbanists in emerging professions more closely related to the ICT sector (e.g. data engineering and science) is both an opportunity for realisation and for higher incomes. This trend can become a threat when combined with the unattractive image of jobs from the core of the profession, where gaps in human resources are becoming more apparent due to lower pay and strong political pressure.

There are many promising developments, albeit at a slower pace than expected and with many twists and turns. The Union of Bulgarian Spatial Planners, thanks to its committed members and colleagues, continues to support and reinvent the process of intergenerational development in the profession. ■

#### Footnotes

1 <https://bgplanning.org/>

2 <https://uacg.bg/?p=1&l=2>

3 <https://bgplanning.org/projects/spodeli-kvartala/>

4 <https://bgplanning.org/projects/gradski-standart/>

5 <https://sofiaplan.bg/portfolio/manastirski-livadi-iztok/>

6 <https://sofiaplan.bg/portfolio/lozenets-analysis/>

7 <https://urbanism.bg/seminar-na-tema-vpri-lagane-na-ustroystvenite-planove-novi-po-efektivni-normativni-fiskalni-i-pazarno-orientirani-instrumentiv/>

8 <https://urbanism.bg/podhodi-za-sazdavane-na-mesta-tchrez-analiz-otsenka-i-preustroystvo-s-shiroko-utchastie-i-tvortcheski-podhod/>

## Mauro Giudice. Un uomo colto e ironico

Carolina Giaimo

Mauro Giudice ci ha lasciati sabato 7 ottobre, all'età di 73 anni. Era nato a Vercelli dove, giovanissimo, era stato Assessore comunale all'urbanistica. Successivamente Mauro comincia la sua attività lavorativa in Regione Piemonte ove resterà in servizio fino al 2010 nel ruolo di dirigente del Settore Pianificazione territoriale regionale.

Il suo impegno nell'Inu inizia nel 1984 e si svilupperà con costanza nel tempo, fino a pochi mesi fa. Da quel momento in avanti, il suo contributo sarà sempre molto attivo e caratterizzato da una – non comune – capacità di portare all'articolata comunità dell'Inu, tutta la ricchezza e lo spessore delle sue competenze di tecnico della pubblica amministrazione, colto e sempre pronto a collocarsi sulla frontiera della sperimentazione innovativa emergente in ambito professionale e accademico. Con tale postura, ad esempio, si è adoperato per il coordinamento della redazione e approvazione dei piani provinciali in attuazione del primo Piano territoriale regionale (1997), praticando un metodo che, informalmente, si proponeva come una sorta di copianificazione *ante litteram*, favorendo il dialogo e la collaborazione inter-istituzionale, in luogo del dirigismo gerarchico-verticale inevitabilmente insito nel modello di pianificazione prescritto dalla Legge urbanistica del Piemonte, n. 56/1977. E, allo stesso modo, ha supportato l'attivazione di approcci alla pianificazione territoriale di tipo innovativo (come nel caso dell'approfondimento del Ptr 1997 nella Val di Susa o nella Valle Dora) o la redazione dello stesso Ddl 488/2008 "Legge della pianificazione per il governo del territorio" con cui

la Giunta regionale presieduta da Mercedes Bresso avrebbe dovuto, successivamente alla riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, sostituire la Legge urbanistica di Giovanni Astengo del 1977, un'ottima legge riformista rispetto alla Lun 1150/1942, tuttavia obsoleta rispetto alle necessità palesatesi nel corso dei successivi decenni per il governo del territorio. Ed anche per la redazione del vigente Ptr 2011, l'azione di coordinamento di Mauro si è posta sempre in termini innovativi e costruttivi, favorendo l'anticipazione di soluzioni innovative come, ad esempio, quelle relative alla perequazione urbanistica e territoriale o agli Accordi territoriali.

Con questo taglio Mauro ha lavorato all'interno dell'Istituto portando il suo contributo nei gruppi di lavoro e nelle commissioni sui temi che abbracciavano il campo largo della pianificazione e delle politiche territoriali regionali e transnazionali nella prospettiva europea.

Nell'Inu Mauro ha rivestito ruoli e cariche importanti tra cui quella di Presidente della Sezione Inu Piemonte e Valle d'Aosta dal 2008 al 2013, così come quella di membro della Giunta esecutiva nazionale dal 2013 al 2016 a fianco della Presidente Silvia Viviani.

Inoltre Mauro si è adoperato anche nel campo della formazione: in proposito è stato promotore e organizzatore, per l'Inu, di numerosi corsi di formazione per gli ordini professionali ed in qualità di docente a contratto ha svolto attività didattica al Politecnico di Torino nel Corso di Laurea in Pianificazione territoriale, urbanistica e paesaggistico-ambientale e all'Università del Piemonte Orientale.

Oltre all'importante impegno che ha sempre

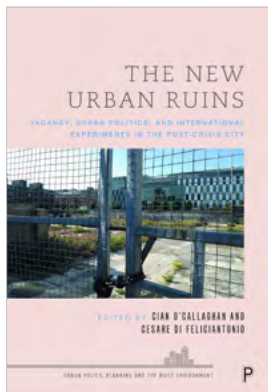
profuso, sin dalla prima edizione del 2003, in supporto alla redazione del *Rapporto dal Territorio* dell'Inu, ha pubblicato numerosi volumi e articoli sui temi delle politiche urbanistiche e territoriali, con uno sguardo attento alla problematica del contenimento del consumo di suolo. Fra questi ricordiamo i volumi, scritti con l'amico e socio Inu Fabio Minucci: *Territorio bene comune. Nuovi strumenti e nuove azioni di governo* (Altralinea, 2017); *Governare il consumo di suolo. Il consumo di suolo dalla provincia di Torino all'arco mediterraneo* (Alinea, 2013); *Il consumo di suolo in Italia. Analisi e proposte per un governo sostenibile del territorio* (Sistemi Editoriali, 2011). Del suo operare sono da ricordare non soltanto il carattere autoironico e un po' pungente ma, soprattutto, la capacità di 'tenere assieme' persone e coordinare gruppi di lavoro compositi e multidisciplinari, conseguendo i risultati assegnati. ■



a cura di Federico Camerin

## Politiche urbane verso la transizione? I casi di Bologna e Detroit

Federico Camerin



**Cian O'Callaghan, Cesare Di Felicianantonio** (eds.) (2021), *The New urban ruins: Vacancy, urban politics and international experiments in the post-crisis city*, Policy Press, Bristol.

Il volume risulta d'interesse per due motivi. In primo luogo, sebbene i temi delle rovine (*ruins*) e degli spazi vuoti (*voids*) siano stati ampiamente discussi nella letteratura sugli studi urbani, il loro ruolo nella produzione di paesaggi urbani e geografie economiche, sociali e culturali delle città non è stato adeguatamente compreso. In secondo luogo, il vuoto urbano giocherà un ruolo ancora più importante nello sviluppo, nella politica e nella sperimentazione urbana del futuro. L'ipotesi di base del lavoro è quella di problematizzare l'idea che qualsiasi spazio sia intrinsecamente abbandonato, inutilizzato o non occupato; piuttosto, gli spazi ufficialmente designati come "vuoti" sono i luoghi di attività, uso e rappresentazione contestati. Si lavora dunque sulla *governance* degli spazi vuoti come una preoccupazione centrale per le città in contesti storici e contemporanei e suggerendo i modi in cui tali tentativi sono contrastati dagli attivisti. La gamma di nuove letterature che si interessano agli spazi vuoti come vissuti e governati attivamente offre un punto di vista nuovo ed entusiasmante per ripensare il vuoto urbano. Il libro mira quindi ad ampliare il lessico concettuale ed empirico del vuoto urbano, collocandolo al centro dell'agenda di ricerca degli studiosi di urbanistica; cerca di animare gli spazi vuoti come luoghi discorsivamente e materialmente contestati e come nodi relazionalmente importanti nei processi di urbanizzazione. Tali sono le basi che contribuiscono a produrre una comprensione più olistica, sfumata e critica di questi processi.



**Roberto Scannavini, Vincenzo Cioni** (2023), *Bologna verde. Dalla forestazione romana alla riforestazione della transizione verde di oggi*, Franco Angeli, Milano.

Il volume documenta ed attualizza il dibattito sulla transizione ecologica facendo perno su uno studio storico del rapporto cittadino tra verde pubblico e privato (nel territorio si ha la centuriazione romana, mentre all'interno della città si hanno pochi giardini pubblici e molti giardini privati), proponendo soluzioni ad hoc per il suo sviluppo attraverso politiche di (ri)forestazione della città metropolitana. Tale azione di (ri)naturalizzazione potrebbe fondarsi organizzando i grandi parchi urbani previsti in tre cunei agrari caratterizzati da produzione cerealicola, nei quali la campagna penetra a fondo in città per creare parchi agrari pubblici, di cui tanto si è parlato ma che non sono mai stati realizzati. Gli autori rimarcano anche il fatto che la transizione verde dovrebbe riguardare il comportamento dei cittadini, ma che risente dell'assenza di un ufficio-studi, il quale fu capace di mantenere l'identità di Bologna, assecondandola nel suo sviluppo anche in situazioni di forte accelerazione dell'urbanizzazione di fine secolo. Tra le proposte progettuali contenute nel libro, risaltano il raddoppio dei Giardini Margherita da unire all'area dismessa della Staveco, la riqualificazione storico-morfologica a verde del Parco della Montagnola e il discorso sulle proposte "verdi minute" che intrecciano due tradizioni bolognesi, quella dei portici esterni alle mura e quella delle pergole interne al verde dei parchi e giardini, da riformulare attraverso i cosiddetti "portici verdi" e "pergole tecnologiche" con cui ombreggiare molte vie interne al centro e che escono dalla città.



**Sara Safransky** (2023), *The city after property: abandonment and repair in postindustrial*, Duke University Press, Durham.

*The City after Property* ("La città oltre la proprietà"), esamina come il declino postindustriale generi nuove forme di politica fondiaria urbana. Partendo da un riassunto delle vicende urbanistiche, urbane e razziali di Detroit sin da metà del 1800, l'arco temporale di riferimento del libro riguarda lo scorso decennio. In tale periodo, i funzionari governativi di Detroit hanno classificato come "sfiti" o "abbandonati" ben 150.000 lotti, più di un terzo della città. Analizzando i successivi sforzi per ridurre l'ingombro e il budget della cosiddetta *Motor City*, in cui si insediavano Ford, Chrysler e General Motors, l'autrice presenta un nuovo modo di concepire l'abbandono urbano. Lo scopo del libro risulta quello di sfidare i miti popolari che dipingono Detroit come 'vuota' e le narrazioni che riducono il suo declino storico al capitale, al passaggio da fordismo a postfordismo e alla fuga delle persone di origine europea verso parti più periferiche del Michigan. Collegando i dibattiti contemporanei sull'urbanistica neoliberale alla storia della Guerra Fredda e alle eredità politiche dei movimenti globali per la decolonizzazione e la lotta contro il razzismo, si evidenzia come la creazione e le sfide ai moderni regimi di proprietà abbiano plasmato la politica pubblica e soprattutto urbana. Basandosi sulla teoria geografica critica e sull'etnografia comunitaria, Safransky mostra come la proprietà privata funga da costruito razziale, ideologia e forza morale che modella sé e il mondo. Pensare la città 'oltre la proprietà', significa ragionare sui modi alternativi di immaginare e organizzare la vita urbana.

## Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne

Clelia Fusco, Maria De Rosa, Valeriano Pesce

Per molte delle aree Snai i sistemi di cooperazione intercomunale progettati, costruiti e curati nell'ambito della Strategia nazionale per le aree interne (Snai), hanno sviluppato modelli e pratiche di *governance* in grado di realizzare efficacemente progetti di sviluppo locale, di reagire rapidamente ai mutamenti di contesto e di risolvere gli inciampi burocratici che incombono nelle fasi attuative degli interventi inerenti la Snai favorendo in tal modo la creazione di centri di competenza locale attivi e propositivi di servizio dello sviluppo locale, che potrebbero andare ben oltre il perimetro della Snai. Il report "Associazionismo e attuazione: la governance nelle aree interne" (Formez PA 2023, [http://focus.formez.it/sites/all/files/associazionismo\\_e\\_attuazione\\_la\\_governance\\_nelle\\_aree\\_interne\\_formez\\_q1.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/associazionismo_e_attuazione_la_governance_nelle_aree_interne_formez_q1.pdf)), realizzato nell'ambito del progetto "La Strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali", promosso dal Dipartimento della funzione pubblica e attuato da Formez PA, è frutto di un'azione di monitoraggio e ascolto delle aree Snai che per prime avevano sottoscritto l'Accordo di programma quadro (Apq). L'obiettivo del report è indagare le modalità operative con cui le gestioni associate – uno dei pilastri della Snai – si sono sviluppate nel tempo e i modelli di *governance* adottati dalle aree per l'attuazione degli interventi in 27 aree Snai e mettere in evidenza i fattori caratterizzanti le esperienze di successo senza trascurare le criticità e gli ostacoli incontrati dalle compagini comunali per realizzare le attività programmate.

### Il progetto associativo nelle Aree Snai

Il progetto "La Strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali", attuato da Formez PA, prende avvio nel 2016, con l'obiettivo di sostenere i comuni a soddisfare quella che è stata una vera e propria 'condizionalità' per partecipare alla Snai, ovvero la realizzazione di forme appropriate di gestione associata di *funzioni e servizi* che fossero "funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati". Nell'Accordo di partenariato per l'Italia 2014-2020 veniva espressamente indicato che i comuni di ogni area-progetto dovevano "provare di essere in grado di guardare oltre i propri confini", indirizzando le coalizioni locali verso la creazione di sistemi intercomunali solidi e capaci di realizzare gli ambiziosi obiettivi di sviluppo indicati nelle strategie d'area, nonché di garantire i servizi minimi di cittadinanza alle proprie comunità, quale presupposto imprescindibile per arrestare il calo demografico e aumentare l'attrattività per i nuovi residenti.

È stato subito evidente che, l'associazionismo intercomunale non rappresentava un mero adempimento amministrativo ma, come la stessa esperienza vissuta dalle aree ha poi dimostrato, un'esigenza reale di coordinamento e integrazione dell'azione pubblica per governare al meglio la complessità e finalizzare gli sforzi comuni per far fronte ai numerosi impegni che la fase di attuazione ha richiesto al complesso degli

attori coinvolti nella gestione dell'Apq attuativo delle strategie d'area.

Occorre ricordare che il livello minimo necessario richiesto per soddisfare il pre-requisito associativo previsto dalla Snai era la gestione associata a mezzo unione di comuni/comunità montana o convenzione<sup>1</sup> di almeno due funzioni fra quelle indicate dall'art. 19, comma 1, DI 95/2012<sup>2</sup> convertito in L 135/2012 e ricomprensivo almeno il 60-70% dei comuni dell'area.

Le numerose attività del Formez PA sono state indirizzate a supportare il Comitato tecnico Aree interne e ad assistere i comuni coinvolti nel processo di nascita e consolidamento di forme di governo e gestione integrata dei servizi pubblici locali comunali, nella piena consapevolezza della debolezza delle strutture organizzative locali interessate dalla Snai e della contestuale complessità del percorso da intraprendere.

Le attività sono state dirette alla costruzione di coalizioni territoriali per la gestione associata di funzioni e servizi e/o al rafforzamento delle capacità organizzative e gestionali dei comuni, e laddove già presente un sistema intercomunale, sono state incentrate su ampliamenti delle attività svolte in forma associata; contemporaneamente si è data forte spinta alla strutturazione di un sistema di *governance* capace di garantire il continuo confronto istituzionale, di guidare gli attori locali nella realizzazione coordinata degli interventi e di mantenere un dialogo costante con il sistema degli attori regionali e nazionali dell'Apq.

Una prima analisi del *progetto associativo*

sviluppato dalle aree Snai è stata resa disponibile nel primo volume “L’associazionismo intercomunale nelle aree interne”, pubblicato da Formez PA a novembre 2019 con il contributo di IFEL-ANCI. Si trattava di un’analisi condotta su 48 delle 72<sup>3</sup> aree che a fine 2019 avevano concluso o stavano concludendo l’elaborazione della propria strategia d’area. Il volume raccontava gli sforzi dei comuni per superare i limiti amministrativi evidenziando il supporto fondamentale dei sindaci che grazie all’entusiasmo hanno interpretato questa sfida come un’opportunità e non come un obbligo.

Vale la pena ricordare che una delle peculiarità del modello Snai è la partecipazione attraverso un intervento condiviso e radicato sul territorio, con una riorganizzazione dei servizi pubblici e l’individuazione di modelli di gestione efficaci e coerenti con le esigenze dei territori. Tra le principali innovazioni del modello troviamo:

- la *governance* multilivello;
- l’intervento contemporaneo sia sugli investimenti che sui servizi;
- l’utilizzo di risorse derivanti da più fondi;
- la partecipazione delle comunità;
- il criterio dell’associazionismo.

In riferimento a quest’ultimo punto la Strategia ha svolto un ruolo importante promuovendo ed incoraggiando i territori verso la gestione in forma associata tra comuni di funzioni e/o servizi. I comuni delle aree selezionate nell’ambito della Snai si sono effettivamente strutturati per realizzare sistemi locali intercomunali permanenti, come richiesto dall’Accordo di partenariato 2014-2020, cercando forme organizzative idonee alla loro realtà territoriale e alle loro esigenze. L’associazionismo intercomunale ha rappresentato e rappresenta un aspetto fondamentale della Snai: è al contempo pre-requisito per l’ammissibilità alla strategia delle aree territoriali candidate e condizione di efficacia dell’attuazione di una nuova politica del territorio.

I Comuni che hanno partecipato alla Snai hanno, infatti, dimostrato di saper ‘guardare oltre i propri confini’, di saper svolgere una gestione associata di funzioni e servizi con cui rispondere in modo più efficace ai bisogni dei cittadini.

Ed infatti come riportato nel volume, “l’analisi racconta dello spirito sincero e collaborativo con cui i sindaci e gli amministratori comunali hanno affrontato la discussione,

delle difficoltà culturali e strutturali che hanno incontrato e di come hanno scelto di superarle, delle soluzioni associative adottate, spesso del tutto nuove per le loro comunità, capaci di superare i forti limiti strutturali che caratterizzano la gran parte dei comuni delle aree interne. I sindaci e gli amministratori comunali hanno dovuto affrontare contestualmente limiti e opportunità legati alle diverse dimensioni che influenzano un progetto associativo che non sempre conducono a soluzioni univoche o facili da realizzare” (Formez PA e IFEL-ANCI 2019: 24).

Lo studio e l’analisi hanno messo in luce tutte le variabili che hanno influito nelle scelte associative delle aree, le cui diverse combinazioni hanno determinato risultati diversi: la dimensione dell’area (numero dei comuni e/o ampiezza territoriale), le caratteristiche orografiche e in particolar modo la presenza o meno di ostacoli fisici, l’esistenza o meno di una solida normativa regionale sulle forme associate, l’articolazione ed efficacia delle soluzioni associative presenti, l’esperienza pregressa di partecipazione a progetti di sviluppo economico locale, la presenza di agenzie pubblico-private e, infine, il livello di partecipazione dei sindaci al processo di analisi dello stato dell’arte e di scelta delle caratteristiche del ‘requisito associativo’.

Ma hanno anche evidenziato che, una ventina di aree, hanno esplicitamente sottoscritto un accordo per gestire politicamente e tecnicamente la fase attuativa della strategia d’area, consapevoli che in questa fase è stata necessaria l’integrazione tra l’azione di indirizzo e di amministrazione di tutti i comuni per perseguire gli obiettivi della Snai. Dopo il 2019 ed entro il 31 dicembre 2021 (termine ultimo per la definizione della strategia d’area, l’assolvimento del requisito associativo e la sottoscrizione dell’Apq) anche le altre 34 aree hanno definito il proprio percorso associativo, per un totale di 72.

A distanza di sei anni dall’avvio del progetto e nell’ottica di garantire un accompagnamento continuo alle aree e di favorire il confronto ai diversi livelli istituzionali, è stata avviata un’azione di monitoraggio e ascolto delle aree che per prime avevano sottoscritto l’Apq, al fine di verificare le modalità operative con cui le gestioni associate si sono sviluppate e rafforzate nel tempo, e il modello di *governance* e coordinamento

di cui le aree si sono dotate per gestire il complesso processo di attuazione delle strategie d’area.

L’obiettivo è stato duplice: da un lato, analizzare e strutturare quel che è stato realizzato (attività/risultati), in che modo (strumenti), e perché (fabbisogno rilevato); dall’altro, in base alle risultanze del monitoraggio, rilevare i fattori di successo e di criticità che possono costituire efficaci lezioni apprese per la programmazione 2021-2027.

Il report “Associazionismo e Attuazione: La governance nelle aree interne” (Formez PA 2023) parte da un sintetico aggiornamento della pubblicazione del 2019, di quella che è stata la dinamica associativa – soluzioni adottate e relativi ambiti funzionali – nel contesto della Snai, per poi presentare gli esiti di questa fase di ascolto dei territori, evidenziando i fattori che hanno caratterizzato le esperienze di successo ma anche le problematiche che le coalizioni locali meno strutturate hanno dovuto affrontare per l’effettiva realizzazione delle attività programmate. Termina con alcuni spunti di riflessione sulla Snai nel ciclo programmatico 2021-2027 e sulle evoluzioni previste sia in termini di requisito associativo che di *governance*, anche alla luce delle lezioni apprese nel periodo 2014-2020.

Completano il volume le schede sintetiche delle aree oggetto dell’attività di monitoraggio e ascolto, per ciascuna della quale è stato ricostruito il modello di *governance*, così come desunto dai documenti e raccontato dai territori, e l’aggiornamento delle linee guida relative al requisito associativo.

### **La Snai: da politica sperimentale a politica strutturale**

La Snai propone direttive, obiettivi e metodologie specifiche per ciascun territorio, formulate a partire dalle innovazioni di metodo introdotte a seguito dell’adozione del paradigma di sviluppo *place-based*: un modello di valorizzazione delle risorse endogene che prevede l’avvio di un processo auto-centrato, successivamente praticato e gestito dagli attori locali in sinergia con attori e reti sovra-locali di soggetti pubblici e privati. La strategia individua come obiettivo prioritario l’inversione e il miglioramento delle curve demografiche, in parallelo con l’aumento del grado di utilizzo del capitale territoriale. L’attuazione risulta articolata in due classi di azioni complementari, che si



susseguono temporalmente e logicamente: il miglioramento delle precondizioni per lo sviluppo e, quindi, la fruizione adeguata dei servizi essenziali di cittadinanza, a cui farà seguito l'implementazione di progetti di sviluppo tesi a valorizzare e promuovere le specificità territoriali. I principi del modello di sviluppo innovativo proposto, definito *place-based*, riconoscono l'esigenza di assumere in modo consapevole la destabilizzazione degli assetti tradizionali per un ripensamento dei luoghi e delle persone, e del sistema di relazioni che li caratterizzano, e di rompere le consuetudini e le inerzie amministrative che spesso ostacolano i processi di innovazione, favorendo la fuga dei giovani e la progressiva perdita di popolazione (Barca 2009).

La Snai nasce, dunque, come azione sperimentale che porta con sé gli apprendimenti delle esperienze *place-based* sviluppate negli anni precedenti, e che si radica su una stretta intesa dello Stato centrale con le regioni e sull'avvio di un proficuo confronto con i comuni, quale unità di base del nostro ordinamento, nella piena consapevolezza che a una strategia nazionale così ambiziosa deve necessariamente concorrere il protagonismo di comunità locali aperte e disponibili ad intraprendere questo complesso percorso trasformativo.

Con riferimento al contesto italiano, la Snai ha costituito la naturale prosecuzione di un percorso di oltre venti anni che, a partire dagli anni '90, ha attraversato numerosi cicli di programmazione comunitaria operando in stretto raccordo con le azioni intraprese dalla politica di programmazione nazionale nel medesimo periodo. Tale esperienza ha visto la sperimentazione di numerosi strumenti attuativi<sup>4</sup> *place-based* che, guidati da obiettivi di sviluppo locale, hanno fatto leva sul coinvolgimento ed il protagonismo delle istituzioni e del partenariato locale e d'area vasta. Su ambiti limitati del territorio nazionale, inoltre, numerose altre esperienze e strumenti di sviluppo locale hanno contribuito a costruire presso le amministrazioni regionali e nazionali una capacità di interlocuzione con gli enti locali e di analisi di scenari territoriali prima inesistente.

In conclusione, la Snai nasce come politica sperimentale con ambiziosi obiettivi per le aree selezionate, precedentemente illustrati, e nell'Accordo di partenariato 2021-2027 le viene riconosciuto la dignità di politica strutturale per il Paese.

## La Snai nella programmazione 2021-2027

Per il nuovo ciclo di programmazione 2021-2027, in attuazione del DL 77/2021, art. 58, si è inoltre stabilita una nuova *governance*. Tale *governance* persegue l'obiettivo di superare le criticità incontrate nel ciclo di programmazione precedente ed è incentrata su un ruolo più pregnante delle regioni, nonché su una nuova tipologia di accordo semplificato ad uso delle aree interne, in coordinamento con il ruolo-guida del Comitato tecnico Aree interne.

Il processo di individuazione delle nuove aree interne per il ciclo 2021-2027 è stato frutto della collaborazione tra le Regioni, il Dipartimento per le Politiche di coesione e il Nuvap (Nucleo di valutazione e analisi per la programmazione) e si è concluso a settembre 2022. Oltre alle 43 aree finanziate con risorse nazionali e regionali, si devono ricordare ulteriori 13 nuove aree individuate dalle Regioni, che beneficeranno di sole risorse dei Programmi europei. Le regioni inoltre continueranno a finanziare 67 delle 72 aree del ciclo di programmazione 2014-2020 (Fig. 1). In questo contesto, di basilare importanza, ci si è avvalsi del lavoro di aggiornamento della Mappa Aree interne, valevole per il ciclo di programmazione dei Fondi europei

2021-2027, nonché come riferimento riconosciuto anche per altri interventi nazionali dedicati. Il documento è stato realizzato da Istat mantenendo fermi gli aspetti di metodo fondamentali utilizzati nella prima mappatura, in questa seconda revisione sono però state utilizzate tecniche di calcolo delle distanze più evolute e sofisticate, considerando come dati di base la presenza dei servizi aggiornati a fine 2019 (Fig. 2). A tal riguardo, considerando il periodo dal 2011 al 2019, la mappatura aggiornata mostra un indebolimento della tenuta dei Poli sui territori. Si è infatti passati da 339 comuni classificati come Poli e parte di Poli intercomunali nel 2014 ai 241 nel 2020, e da una popolazione totale residente nei Poli e nei Poli intercomunali di circa 24,3 milioni nel 2014 ad una di 22 milioni nel 2020. Si evidenzia, inoltre, la contrazione della popolazione nella fascia intermedia da circa 8,5 milioni della Mappa 2014 a 8,1 milioni della Mappa 2020 (-5,1%) e l'incremento, invece, di poco più di 1 milione della popolazione nelle aree di fascia periferica e ultra-periferica: da circa 4,2 milioni della Mappa 2014 a 5,3 milioni della Mappa 2020.

La migrazione di popolazione verso aree di fascia periferica e ultra-periferica, ovvero di aree poste tra il cuore delle città medie e i

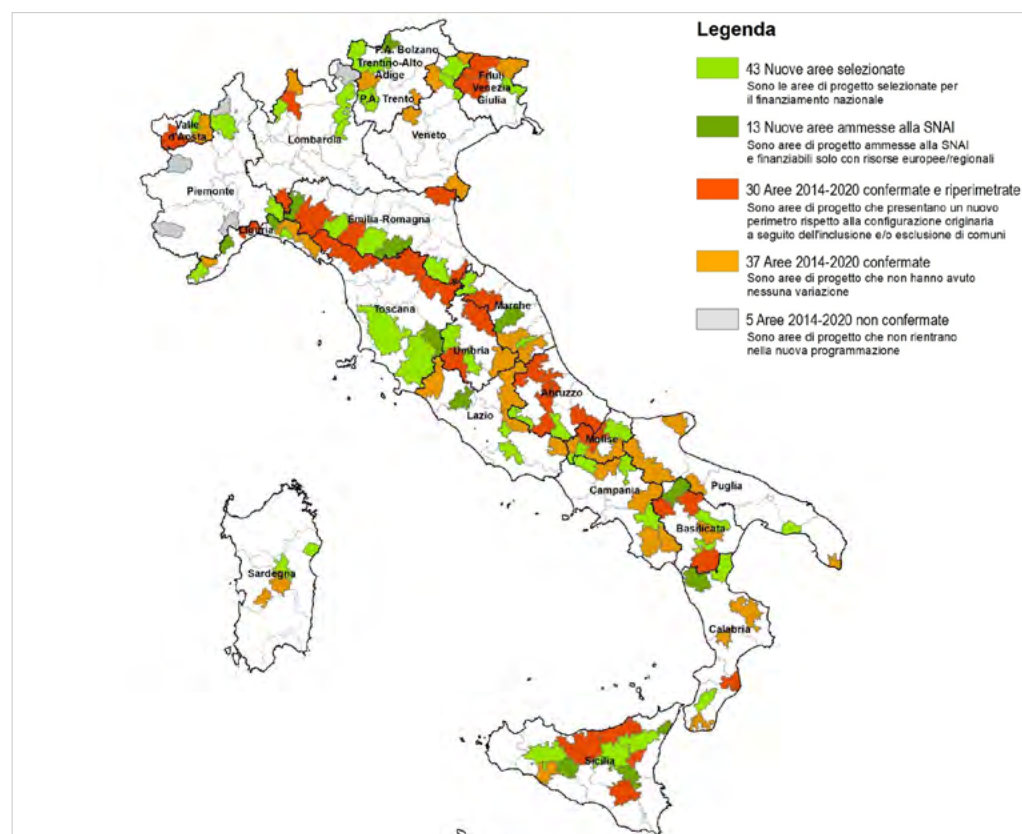


Fig. 1. Mappa Aree Snai 2021-2027 (fonte: Dipartimento Politiche di coesione - Elaborazioni Fornez PA, dato definitivo settembre 2022).

contesti rurali, concorre a definire un "mosaico di realtà suburbane a varia fragilità e di perimetri amministrativi, che in primis richiedono una categorizzazione. La ricomposizione delle molte tessere del mosaico territoriale in una rappresentazione critica potrebbe rappresentare perciò un punto di partenza per la costruzione di azioni di sviluppo locale più mirate. In questa prospettiva, riportare al centro i margini è il primo passo verso la rivisitazione dei programmi di coesione in termini di politiche ecologiche territoriali (Heynen *et al.* 2006; Keil 2020) *place-based*, ossia disegnate su misura dei contesti e sulla base di un modello adattivo ai loro caratteri ed alle loro dinamiche" (Esposito De Vita, Marchigiani e Perrone 2020: 3).

Uno degli obiettivi della Snai infatti è stato "valorizzare le connotazioni dei luoghi, senza perdersi nel localismo e tenendo conto della molteplicità dei fattori di rischio che spesso li affligge, per promuovere la salute e l'equilibrio metabolico dei territori più fragili, nonché il rilancio responsabile della loro attrattività e vivibilità, partendo dal presupposto che è necessario considerare i sistemi umano e naturale non in modo separato ma come un complesso sistema socio-ecologico (Redman *et al.* 2004), ragionando in

chiave multiscalare e integrata" (Esposito De Vita, Marchigiani e Perrone 2020: 3).

Anche per le nuove aree individuate nel ciclo di programmazione, selezionate su iniziativa delle regioni e istruite dal Dipartimento per le Politiche di coesione, sulla base della mappatura nazionale aggiornata al 2020,<sup>5</sup> viene confermato l'impegno dei comuni di ogni area-progetto a realizzare forme appropriate di gestione associata di funzioni fondamentali e servizi nelle forme previste dall'ordinamento: convenzioni e unioni di comuni che si rendano funzionali al raggiungimento dei risultati di lungo periodo degli interventi collegati alla strategia e tali da allineare pienamente la loro azione ordinaria con i progetti di sviluppo locali finanziati, oltre che garantire un presidio istituzionale e tecnico-amministrativo al processo di costruzione e di attuazione della stessa.

L'associazionismo di funzioni e di servizi diventa, dunque, il segno di quella maggiore capacità strategica ma anche di progettazione e di attuazione di un'azione collettiva di sviluppo locale, nel senso richiesto dalla Snai, e la verifica in sede istruttoria dell'assolvimento del requisito associativo resta discriminante ai fini dell'ammissibilità delle aree interne.

## La Snai e il Progetto speciale Isole minori

Le Isole minori del Paese sono realtà territoriali assai differenziate, per dimensioni-superficie, popolazione totale, andamenti demografici e di invecchiamento e per l'appartenenza o meno ad arcipelaghi e sono paradigmatiche nell'esprimere le condizioni estreme di marginalità e isolamento ridefinite oggi nella dimensione operativa della Snai, che ha ritenuto di inserirle nella Strategia quale "progetto speciale". In verità il dibattito sulle isole minori era stato già avviatosi in Italia "tra gli anni '80 e '90 (Racheli 1989) tutto dedicato agli arcipelaghi minori" (Annese, Martinelli e Montalto 2020: 5). I piccoli arcipelaghi italiani e le isole, infatti, per la loro intrinseca natura vivono condizioni di marginalità e abbandono a cui si uniscono altre problematiche tipicamente isolane, in contesti ricchissimi di risorse naturali e strategiche per le politiche di sviluppo locale, ma estremamente vincolati. Già nei loro studi gli autori evidenziavano che le piccole isole costituiscono i luoghi idealtipici per la sperimentazione dell'efficacia e della operabilità delle strategie per il miglioramento dell'abitabilità dei contesti periferici e ultra-periferici delineati dalla Snai.

Il mare che le separa dalla terraferma, la natura demografica in alcuni casi estremamente rarefatta, la ricchezza che rappresentano in quanto territori unici dell'identità del Paese, e la fragilità dal punto di vista della tenuta del suolo, la cura delle coste e la pressione del cambiamento climatico, le rende e le ha rese negli anni oggetto di un'attenzione particolare da parte dello Stato. Non a caso, già nel 2014-2020 la politica di coesione hanno investito consistenti risorse su questi territori, con un peso rilevante assegnato alle problematiche ambientali e alla gestione dei rischi. L'esperienza importante della Snai nel periodo 2014-2020 che ha affrontato proprio la questione dello spopolamento nei territori del Paese lontani dall'offerta dei servizi e che negli ultimi anni ha registrato una importante perdita demografica ha reso evidente l'urgenza di porre le Isole minori al centro di un'Azione di sviluppo territoriale mirata al rafforzamento dei servizi alla persona in favore delle comunità delle Isole minori. Relativamente a tale progetto speciale, la Del. Cipess 42/2022 ha previsto che, per le isole, le tipologie di intervento finanziabili siano riferite principalmente all'implementazione dei servizi di istruzione e salute e ai servizi ecosistemici.

	DATO NAZIONALE	SNAI	%
Nr comuni	7.903	1.869	24%
di cui Aree Snai 2014-20 confermate e/o riperimate		1.105	
di cui Aree Snai 2014-2020 nuove		764	
Popolazione residente al 31.12.2020	59.236.213	4.357.598	7%
Superficie al 31.12.2020 (kmq)	302.068,26	93.056,70	31%
Densità abitativa (ab/kmq)	196,10	46,82	
Nr Aree 2021-2027		123	

	NORD	CENTRO	SUD ED ISOLE
Nr Aree	45	24	54
Nr Comuni	657	388	824
Popolazione residente	1.219.452	1.157.875	1.980.271
Superficie (kmq)	28.628,19	25.591,29	38.837,22
Densità abitativa (ab/kmq)	42,60	45,24	50,99

Tab. 1. Dall'alto: i numeri della Snai; distribuzione territoriale delle Aree Snai 2021-2027 (fonte: elaborazioni dati Formez PA).

## Conclusioni

Per orientare l'azione delle politiche pubbliche in direzione di un'ottica *people-centred* è utile rileggere criticamente gli esiti prodotti dalle esperienze di *governance* che si possono ritrovare nella strategia per le aree interne. Come è stato osservato, va particolarmente evidenziato che "le iniziative per l'erogazione di servizi essenziali in contesti che non presentano la massa critica per garantire la sostenibilità di modalità tradizionali di offerta (pubblica e ancor meno del mercato) suggeriscono punti di partenza per l'innescio di pratiche di innovazione sociale ed istituzionale. Molte esperienze sviluppate nelle aree pilota della Snai propongono, ad esempio, soluzioni alternative a un rapporto neoliberista tra pubblico e privato, improntate a una gestione condivisa, cooperativa e partenariale di spazi e attrezzature, all'insegna di economie non *mainstream* di matrice sociale e circolare. Non meno interessanti appaiono le iniziative in cui la logistica e la gestione di beni e servizi di interesse collettivo si legano alla costruzione di filiere integrate che, attingendo alle istanze locali e promuovendo la tutela-valorizzazione di risorse endogene, mirano alla creazione di nuove opportunità occupazionali, ripensano le modalità di approvvigionamento energetico, di

infrastrutturazione materiale e immateriale, la mobilità (Oppido *et al.* 2018; Martinelli 2020). Trattasi di inneschi e sinergie che non possono essere calati dall'alto, ma che devono piuttosto nascere dalla creazione di nuovi modi di fare le politiche orientati, da un lato, a promuovere una maggiore convergenza di ambiti e settori di finanziamento, strumenti di programmazione e pianificazione a diversi livelli, dall'altro, a supportare processi di co-progettazione e co-implementazione con le comunità locali di visioni e azioni di lungo periodo" (Esposito De Vita, Marchigiani e Perrone 2020: 4). ■

## Note

- 1 Ai sensi del DLgs 267/2000 (Tuel).
- 2 Diverse da quelle indicate dalla lett. f) organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti e dalla lett. g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'art. 118, quarto comma, della Costituzione, a meno che non si evidenziasse, per questa seconda funzione, un gap di efficacia ed efficienza dei servizi erogati dagli ambiti ottimali individuati a livello nazionale e regionale.
- 3 È il totale delle Aree selezionate nel primo ciclo di programmazione 2014-2020, con il coinvolgimento di 1060 comuni e una popolazione residente di 1.938.909 ab.

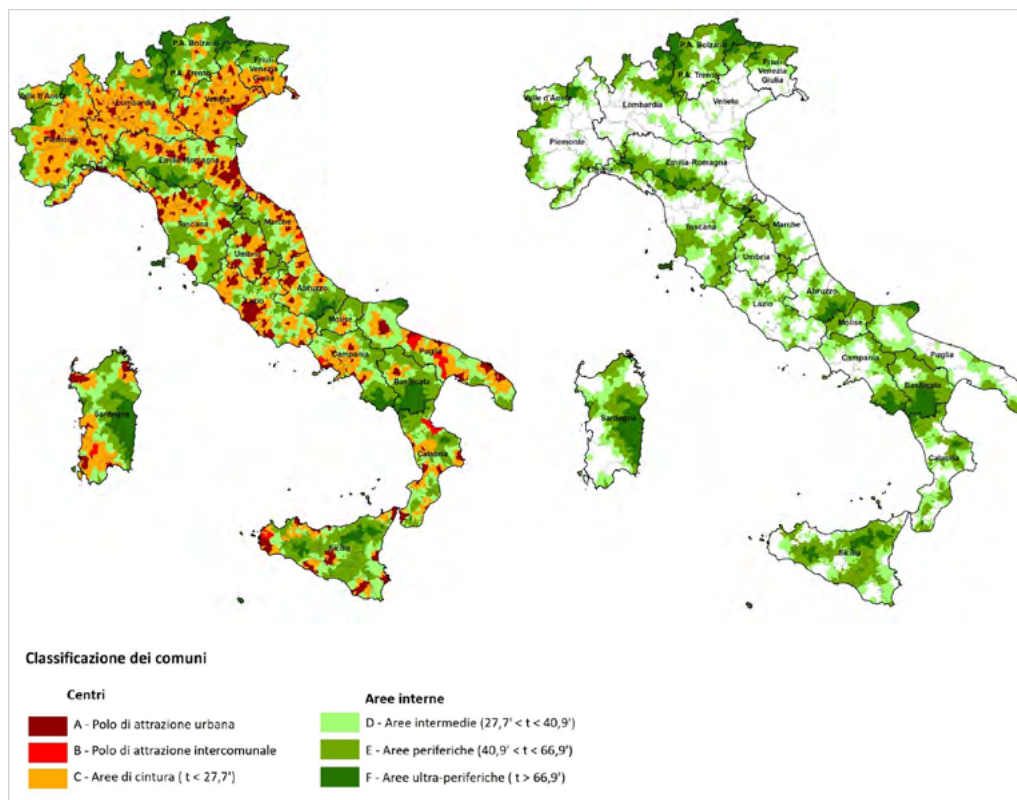


Fig. 2. Aggiornamento Mappa delle Aree interne (fonte: Dipartimento delle Politiche di coesione - Elaborazioni dati Formez PA, dato definitivo settembre 2022).

4 Si possono citare i Pru, i Prusst; i Patti territoriali, gli UPP, URBAN I, i Progetti integrati territoriali del Qcs 2000-2006, URBAN II, i Gruppi di azione locale del programma LEADER, i progetti urbani e territoriali promossi dalle regioni nel 2007-2013.

5 L'Accordo di partenariato precisa che la selezione verrà effettuata dando priorità a comuni periferici e ultraperiferici e considerando, contestualmente, indicatori demografici, economici, sociali o ambientali che evidenzino maggiori criticità rispetto alle altre aree regionali, e la propensione dei comuni a lavorare nella forma associata richiesta.

## Riferimenti

- Annese M., Martinelli N., Montalto F. (2020), "Piccole Isole: strategie per la loro marginalità", *Urbanistica Informazioni*, no. 289 si, Sessione speciale 3, p. 5-9.
- Barca F. (2009), *An agenda for a reformed cohesion policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent Report for the Regional Policy Commission.
- Esposito De Vita G., Marchigiani E., Perrone C. (2020), "Sul solco e al di là della SNAL, in una prospettiva postpandemica. Nuovi programmi di coesione come politiche ecologiche territoriali", *Urbanistica Informazioni*, no. 289 si, Sessione speciale 3, p. 1-5.
- Formez PA (2022), *Rapporto Formez PA 2022, La Strategia nazionale per le aree interne e i nuovi assetti istituzionali*, Report a cura di C. Fusco, Gangemi Editore International, Roma [[https://www.formez.it/sites/default/files/formez\\_rapporto\\_2022\\_la\\_strategia\\_nazionale\\_per\\_le\\_ree\\_interne.pdf](https://www.formez.it/sites/default/files/formez_rapporto_2022_la_strategia_nazionale_per_le_ree_interne.pdf)].
- Formez PA (2023), "Associazionismo ed attuazione: La governance nelle Aree interne", *Quaderni Formez PA 1*, Report a cura di C. Fusco, Rubbettino print, Soveria Mannelli (Ct) [[http://focus.formez.it/sites/all/files/associazionismo\\_e\\_attuazione\\_la\\_governance\\_nelle\\_ree\\_interne\\_formez\\_q1.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/associazionismo_e_attuazione_la_governance_nelle_ree_interne_formez_q1.pdf)].
- Formez PA, IFEL-ANCI (2019), "L'associazionismo intercomunale nelle Aree interne", *Quaderni Formez PA 40*, a cura di C. Fusco, F. Monaco, G. Xilo, STR Press Srl, Pomezia (Rm) [[http://focus.formez.it/sites/all/files/formez\\_azioni\\_40.pdf](http://focus.formez.it/sites/all/files/formez_azioni_40.pdf)].
- Heynen N., Kaika M., Swyngedouw E. (eds.) (2006), *In the Nature of Cities. Urban Political Ecology and the Politics of Urban Metabolism*, Routledge, London, New York.
- Keil R. (2020), "An urban political ecology for a world of cities", *Urban Studies*, vol. 57, p. 2357-2370.
- Martinelli L. (2020), *L'Italia è bella dentro. Storie di resilienza, innovazione e ritorno nelle aree interne*. Altraeconomia, Milano.
- Oppido S., Ragozino S., Micheletti S., Esposito De Vita G. (2018), "Sharing responsibilities to regenerate publicness and cultural values of marginalized landscapes: Case of Alta Irpinia, Italy", *Urbani izzivi (Tiskana izd.)*, vol. 29 (Supplement), p. 125-142.
- Racheli G. (1989), "Isole minori, microcosmi a rischio grave. Nuove possibilità di gestione socio ecologica", *Terra*, no. 5/II, p. 58-61.
- Redman C., Grove J.M., Kuby L.H. (2004), "Integrating social science into the Long-Term Ecological Research (LTER) Network: Social dimensions of ecological change and ecological dimensions of social change", *Ecosystems*, vol. 7, p. 161-171.

## Housing sociale

Laura Colini

Per Housing che possa definirsi “sociale” si possono considerare tutte quelle forme di alloggio che riconoscono la casa come un diritto, inclusivo, sicuro, dignitoso accessibile economicamente, tale da non alimentare meccanismi di mercificazione e speculazione che pongono il profitto economico dinanzi al beneficio sociale. Nello specifico, il termine italiano di “Housing sociale” (Hs), deriva dall’anglosassone *Social Housing* che concerne alloggi a prezzo inferiore di mercato (ad affitto calmierato o con aiuto al pagamento di affitto), costruiti, ristrutturati, gestiti, e di proprietà di enti pubblici, privati non-profit o a profitto limitato. In tal senso il *Social Housing* si avvicina all’Edilizia residenziale pubblica (Erp), e all’alloggio no-profit o a profitto limitato (ad es. cooperative abitative); mentre l’*Affordable Housing*, che comprendente varie forme di proprietà non necessariamente a profitto limitato, si avvicina all’Edilizia residenziale sociale (Ers) (Czischke and van Bortel 2023). L’Hs all’italiana è piuttosto un termine ombrello non unicamente definito. Anche il PNRR, con un investimento sull’abitare tra i più consistente negli ultimi anni in Italia, non aiuta a stringere la definizione (Ginelli 2022: 54).

La regolamentazione della Hs si basa principalmente su due misure nazionali (Dm 22.04.2008, DI 112/2208) e sul Piano nazionale di edilizia abitativa (Dpcm 16.07.2009) che in sintesi evidenziano che l’alloggio sociale:

1. non riguarda solo l’immobile ma è un progetto di coesione con lo scopo di ridurre il disagio abitativo;
2. è un “Servizio di interesse economico generale” (in linea con il quadro europeo SGEI per la casa), ciò a dire che lo Stato può decidere di intervenire nel mercato per garantire il raggiungimento di obiettivi d’interesse generale anche attraverso aiuti pubblici per il funzionamento di tali servizi;
3. costituisce standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita

di aree o di alloggi pubblici, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali. L’Hs viene legislativamente imposta alle amministrazioni locali che ne debbono garantire l’esistenza nei propri territori attraverso la costruzione di partenariati pubblico-privato basato su accordi negoziali, pur non fissando una misura minima dello standard, e di fatto lasciando la contrattazione pubblico-privato la sua quantificazione nei diversi ambiti (Urbani 2010).

Il finanziamento per l’acquisizione e la realizzazione di immobili in Hs poggia sulla costituzione di un “sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari” (Sif). Questi consentono di trasformare investimenti immobiliari in quote di attività finanziarie, generando liquidità senza che l’investitore debba acquisire e dismettere un immobile. I Fia sono amministrati da Società di gestione del risparmio – ossia società quotate sul mercato azionario (sottoposte alla vigilanza della Banca d’Italia e della Consob) – quotate sul mercato mondiale. Pertanto gli investimenti immobiliari sono un algoritmo finanziario che dipende dal valore dell’attivo netto e dal *rating* del fondo. In altre parole, il patrimonio immobiliare di Hs è sottoposto a valorizzazione nel mercato finanziario, atto a garantire agli investitori un dato rendimento in un tempo definito, che permetta ai soci il diritto al rimborso e ai maturati proventi delle quote investite inizialmente. Questo sistema di Hs italiano ha permesso la conversione dell’alloggio sociale da bene collettivo ad asset immateriale in un sistema di finanza globale, favorito dal pubblico translocale attraverso incentivi quali le cessioni di terreni per la costruzione da parte degli enti pubblici, atti a sollecitare e favorire l’intervento del settore privato (Belotti&Arbaci 2021). Alla problematica sollevata dal modello finanziario Sif, si contrappone l’implementazione di progetti che si presentano come innovativi nell’integrare le dimensioni

abitative, urbane e di welfare. I progetti Hs variano notevolmente da regione a regione in base al partenariato, ai costi di gestione, di realizzazione, per regime abitativo (locazione, locazione con patto di futura vendita, acquisto), modalità di accesso, costi di costruzione, utilizzo del sistema Sif o meno. Nei casi virtuosi, all’abitazione ad affitto calmierato e in vendita a valori più bassi di mercato si integrano l’accoglienza, gli spazi ad uso collettivo, le azioni e iniziative socio-culturali gestite dal terzo settore, servizi pubblici e altre funzioni legate al produttive e al terziario. Tra questi le sperimentazioni le più interessanti sono quelle che adottano un’ottica non speculativa, compartecipazione dei cittadini e del privato sociale con lo scopo di innescare progettualità che rispondono alle mutate domande ed esigenze abitative. In uno stato di aumentata povertà degli anni 2020 esacerbata da crisi energetica, pandemia e conflitti, le esperienze in Hs offrono una ragione di ripensamento articolato e ampio del tema casa in Italia, secondo una prospettiva di giustizia economica, politica e sociale capace di garantire la casa come bene collettivo. ■

### Riferimenti

- Belotti E., Arbaci S. (2021), “From right to good, and to asset: The state-led financialisation of the social rented housing in Italy”, *Environment and Planning C: Politics and Space*, vol. 39(2), p. 414-433.
- Czischke D., van Bortel G. (2023), “An exploration of concepts and policies on ‘affordable housing’ in England, Italy, Poland and The Netherlands”, *Journal of Housing and the Built Environment*, vol. 38(1), p. 283-303.
- Ginelli E. (2022), “L’edilizia residenziale pubblica in Italia. Definizioni e prospettive”, in A. Delera, E. Ginelli (a cura di), *Storie di quartieri pubblici. Progetti e sperimentazioni per valorizzare l’abitare*, Mimesis, Milano-Udine, p. 49-57.
- Urbani P. (2012), “Il soddisfacimento del bisogno alla casa per le fasce più deboli e la finanziarizzazione dell’edilizia”, in *Atti del Convegno I fondi d’investimento immobiliare*, 15-16 novembre, Bologna, p. 6.



- Home
- Area Novantesimo
- Mostra INU90 - MAXXI
- Iniziative Regionali
- Presentazione
- Dove siamo
- INU
- News e Calendario

**90** | **INU**  
Istituto Nazionale  
di Urbanistica  
ANNI DAL 1930

# AREA NOVANTESIMO

## EVENTI

Tutte le manifestazioni con i programmi  
[La registrazione del convegno "Urbanistica, diritto di edificare, rendita: dall'espansione alla città da rigenerare"](#)

## DOCUMENTI

Raccolta degli atti di valore storico, teorico, interpretativo del periodo dei 90 anni

## STUDI E RICERCHE

Area dedicata ad articoli, libri e bibliografie

## CRONOLOGIA

## MOSTRA

Area dedicata alla mostra sui 90 anni (Roma, MAXXI, 23 novembre - 19 dicembre 2021)

Home page del Portale dedicato ai 90 anni dell'Inu, [www.inu90.com](http://www.inu90.com) (fonte: Urbanistica Informazioni, no. 305si/2022, p. 27).

## Proposta di articolato Legge di principi fondamentali e norme generali per il Governo del territorio e la pianificazione

Gruppo di lavoro Inu<sup>1</sup>

### CAPO I NATURA DELLA LEGGE

Art. 1 Ambito di applicazione e nozione di Governo del territorio

### CAPO II PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 2 Principi fondamentali e Finalità

Art. 3 Rigenerazione territoriale e urbana

Art. 4 Delega in materia di rigenerazione urbana

Art. 5 Contenimento del consumo di suolo e messa in sicurezza  
del territorio

### CAPO III SOGGETTI, COMPETENZE LIVELLI E FUNZIONI DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

Art. 6 Compiti e funzioni dello Stato

Art. 7 Compiti e funzioni delle Regioni

Art. 8 Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali

### CAPO IV PIANIFICAZIONE E COPIANIFICAZIONE

Art. 9 Natura e contenuti essenziali della pianificazione

Art. 10 Copianificazione e valutazione interistituzionale

Art. 11 Sistemi delle conoscenze e delle valutazioni

Art. 12 Strumenti della pianificazione territoriale

Art. 13 Rapporti tra pianificazione generale del territorio e  
pianificazioni settoriali

Art. 14 Strumenti di pianificazione urbanistica

Art. 15 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici

Art. 16 Dotazioni e servizi

Art. 17 Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili

Art. 18 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni  
e incentivazioni

Art. 19 Fiscalità urbanistica e territoriale

Art. 20 Accordi urbanistici pubblico/privato

Art. 21 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi  
collettivi e diffusi

Art. 22 Attività urbanistica ed edilizia, raccordo con il Dpr 380/01

### CAPO V NORME TRANSITORIE E FINALI

Art. 23 Norme transitorie

Art. 24 Abrogazioni

### CAPO I NATURA DELLA LEGGE

#### Art. 1 Ambito di applicazione e nozione di Governo del territorio

1. La presente legge stabilisce principi fondamentali nella materia del Governo del territorio nel rispetto della Costituzione e delle norme internazionali ed europee.

2. La presente legge, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, disciplina i livelli essenziali delle prestazioni dei sistemi delle infrastrutture, delle attrezzature urbane e territoriali e le dotazioni urbanistiche e territoriali al fine del godimento dei fondamentali diritti civili e sociali che si intendono garantire su tutto il territorio nazionale.

3. La presente legge, ai sensi dell'art. 76 della Costituzione detta i principi e i criteri direttivi a cui dovrà attenersi il Governo nell'esercizio del potere di delega esercitabile tramite decreti legislativi nell'ambito dei principi e tempi ivi definiti.

4. Nel rispetto delle competenze delle Regioni, detta norme generali sulla funzione di pianificazione territoriale e urbanistica in vista del perseguimento delle finalità indicate dalla presente legge.

5. Al fine di uno stretto coordinamento tra le attività che incidono sul territorio, ferma restando la potestà legislativa esclusiva dello Stato, la presente legge delinea i rapporti sia con materie di legislazione esclusiva dello Stato sia con materie concorrenti; essa definisce compiti e funzioni degli enti territoriali di cui all'art. 114 della Costituzione.

6. La materia Governo del territorio comprende tutto ciò che attiene agli usi del territorio e alla localizzazione di impianti o attività e rientra nella potestà legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione.

7. La materia Governo del territorio ricomprende l'urbanistica, l'edilizia, i programmi infrastrutturali, la difesa del suolo, la salvaguardia idrogeologica, la normativa antisismica e la messa in sicurezza del territorio, la pianificazione della mobilità, la cura degli interessi pubblici funzionalmente collegati a tali materie. Le suddette attività si concretizzano attraverso atti e piani specificamente normati di competenza regionale e degli altri enti territoriali, che riconoscono le caratteristiche del territorio determinandone l'organizzazione, le potenzialità e sostenibilità di sviluppo, di rigenerazione e di trasformazione.

8. Le funzioni di Governo del territorio si articolano in un vasto insieme complesso di attribuzioni e competenze fra loro interagenti e incidenti sul territorio come definito nella presente legge.

9. Il Governo del territorio contempla l'insieme delle attività conoscitive, valutative, regolative, di programmazione e di pianificazione, di localizzazione e attuazione degli interventi sul territorio. Persegue, mediante la pianificazione e programmazione del territorio quale principale metodo e attività istituzionale multilivello a suo supporto, la tutela e la valorizzazione del territorio, la disciplina degli usi e delle trasformazioni degli immobili e degli spazi aperti e del sistema della mobilità in relazione agli obiettivi di sviluppo sostenibile, nonché alle attività di vigilanza e di controllo.

10. Il Governo del territorio è funzione pubblica, esercitata dallo Stato, dalle Regioni, dalle Province, dalle Città metropolitane e dai Comuni o Unioni nelle forme stabilite dalla legge, che si attua attraverso una pluralità di formali iniziative sia pubbliche che private e laddove consentito in partenariato con il fine della prevenzione e della riduzione dei rischi ambientali, di garantire a tutti i cittadini e alle future generazioni condizioni equivalenti di efficienza dell'assetto territoriale e degli insediamenti urbani, di accesso ai servizi pubblici fondamentali e a una condizione abitativa adeguata, di tutela e godimento della natura, del paesaggio e dei beni artistici e culturali. Nel raggiungimento di detti obbiettivi il Governo del territorio promuove lo sviluppo sostenibile in relazione alle risorse sociali, ambientali ed economiche anche mediante idonee misure fiscali che assicurino l'organizzazione efficiente del territorio e l'effettività delle relative politiche, perseguendo la sostenibilità, il contrasto al consumo di suolo, il recupero delle matrici ambientali e dei contesti degradati, la rigenerazione territoriale e urbana del sistema insediativo e infrastrutturale, il riuso e la riqualificazione del patrimonio edilizio, la qualità e l'inclusività dei sistemi urbani.

11. In considerazione della natura concorrente del Governo del territorio, della complessità e dell'ampiezza delle competenze che vi afferiscono, l'esercizio delle medesime presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello e di leale collaborazione interistituzionali, onde l'applicazione integrata e coerente di un insieme di disposizioni che dal diritto eurounitario e dalla legislazione primaria statale e regionale trovano applicazione puntuale nei regolamenti comunali. Il Governo del territorio si informa al principio di massima apertura dei processi partecipativi in vista del coinvolgimento dei portatori di interessi diffusi e collettivi e dei privati interessati.

12. Nel rispetto di quanto stabilito dalla norma costituzionale, fatto salvo l'esercizio della potestà legislativa esclusiva dello Stato, le Regioni esercitano la propria potestà legislativa in materia di Governo del territorio, perseguendo gli interessi pubblici primari indicati dalla presente legge e degli interessi pubblici generali individuati in concreto in sede di legislazione regionale e di esercizio delle funzioni stesse.

13. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano esercitano la loro potestà in materia di Governo del territorio secondo le disposizioni dei loro statuti e delle relative norme di attuazione, ferma l'applicazione del principio di estensione ad esse delle forme di più ampia autonomia, ai sensi dell'art. 10 della Legge costituzionale n. 3 del 8 ottobre 2001.

Resta fermo quanto dispongono le norme di altre leggi dello Stato per regolare nelle rispettive materie i rapporti tra le proprie disposizioni e la legislazione di competenza delle Regioni e Province autonome.

14. Le disposizioni di attuazione e gli atti di indirizzo e coordinamento finalizzati alla piena attuazione della presente legge sono approvati nel rispetto delle forme di coordinamento nei rapporti tra Stato e Regioni e Province autonome.

## CAPO II PRINCIPI FONDAMENTALI E FINALITÀ DEL GOVERNO DEL TERRITORIO

### Art. 2 Principi fondamentali e finalità

1. La materia del Governo del territorio, in coerenza con i principi fondamentali del vigente ordinamento, si informa ai seguenti principi, nel rispetto dei quali si esercita la competenza legislativa regionale di:

pianificazione integrale del territorio e conciliazione degli interessi diversificati negli strumenti di pianificazione, sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, sostenibilità e qualità dei sistemi urbani e trasmissione di beni ambientali integri e risorse territoriali efficienti alle generazioni future, eguaglianza territoriale e massima inclusività dei sistemi urbani, leale collaborazione interistituzionale, concertazione nel rispetto dell'allocazione per competenza delle funzioni di pianificazione, apertura alla partecipazione dei procedimenti di pianificazione, consensualità e integrabilità pubblica e privata degli atti di pianificazione, coerenza tra gli atti dei diversi livelli di amministrazione e coerenza tra i diversi livelli e componenti della pianificazione, adeguato fondamento conoscitivo delle scelte e correlativa coerenza delle scelte, perequazione con equo riparto di vantaggi e oneri nell'attuazione delle previsioni pianificatorie e compensazione degli impatti delle trasformazioni e delle compressioni dei diritti proprietari, semplificazione, collaborazione e buona fede, fiducia e responsabilità, trasparenza e pubblicità.

2. Il Governo del territorio persegue, tramite comandi normativi e funzioni amministrative di pianificazione e di intervento, le seguenti imprescindibili finalità:

- sviluppo e continuo adeguamento delle conoscenze degli aspetti fisici, naturali e antropici, sociali ed economici del territorio e delle aree urbane e delle loro trasformazioni, come base oggettiva delle decisioni della pianificazione;
- rigenerazione delle parti di città e di territorio sotto il profilo fisico, sociale, funzionale, ambientale e urbanistico;
- contenimento e contrasto del consumo e della perdita di qualità del suolo e salvaguardia delle matrici ambientali oggetto di pianificazione;
- perseguimento della neutralità climatica e dal contrasto alle cause dei cambiamenti climatici e dalla resilienza agli effetti

conseguenti, con particolare attenzione all'autonomia energetica e delle comunità locali;

e) tutela e recupero delle risorse naturali e dei beni culturali e ambientali, al fine di promuoverne la valorizzazione nonché riconoscimento, gestione e recupero dei paesaggi e dei beni e contesti di rilevanza paesaggistica;

f) individuazione di iniziative di sviluppo, verificandone preventivamente la sostenibilità ambientale ed urbanistica;

g) offerta di adeguate condizioni di accessibilità universale a tutta la popolazione, con particolare riferimento alla mobilità sostenibile e ai bisogni dei soggetti più vulnerabili e delle adeguate dotazioni territoriali con superamento delle disparità e marginalità spaziali e recupero delle aree degradate;

h) garanzia del diritto alla abitazione, al benessere psicofisico e alla protezione dai rischi nel quadro del pieno conseguimento dei principi dell'integrazione sociale e funzionale;

i) conseguimento di obiettivi di qualità dei contesti naturali e degli ambiti urbanizzati e da urbanizzare;

j) recupero ai fini della garanzia degli interessi pubblici di una quota delle rendite e delle plusvalenze indotte dalle trasformazioni urbanistiche;

k) diffusione di una cultura della collaborazione, della copianificazione e della concertazione interistituzionale da mettere a frutto nel pieno esercizio delle funzioni del Governo del territorio.

3. In considerazione della natura concorrente del Governo del territorio, della complessità e dell'ampiezza delle competenze che vi afferiscono, l'esercizio delle medesime presuppone il ricorso a processi decisionali multi-livello e di leale collaborazione interistituzionali, nonché a processi partecipativi dei portatori di interessi diffusi e collettivi, dei privati interessati, tali cioè da contemplare l'applicazione integrata e coerente di un insieme di disposizioni che spaziano dal diritto eurounitario alla legislazione primaria statale e regionale e ai regolamenti comunali.

### **Art. 3 Rigenerazione urbana e territoriale**

1. La rigenerazione urbana e territoriale, quale processo di strategie, politiche, azioni, regole e progettualità coordinate, è finalità fondamentale del governo del territorio e dei relativi strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica di cui alla presente legge, nei quali si integra con gli obiettivi di contenimento del consumo di suolo e di messa in sicurezza del territorio.

2. In relazione alle caratteristiche delle aree urbanizzate e del territorio in cui viene perseguita, la rigenerazione urbana e territoriale aggrega un insieme coordinato di interventi inerenti il recupero, la riqualificazione e il rinnovo del patrimonio edilizio, il riuso temporaneo o permanente degli edifici dismessi o sottoutilizzati, la realizzazione di alloggi sociali, l'incremento e la qualificazione degli spazi pubblici, le misure di adattamento ai cambiamenti climatici, il potenziamento dei servizi pubblici e privati anche attraverso idonee attrezzature e infrastrutture, la cura della salute e della sicurezza, lo sviluppo di forme di mobilità sostenibile, la rimozione dei detrattori ambientali e dei manufatti incongrui.

La rigenerazione territoriale può avere ricaduta sovracomunale ed è finalizzata alla risoluzione di situazioni di degrado

urbanistico-territoriale e infrastrutturale, ambientale, socio-economico, al ripristino del suolo naturale e agricolo, al miglioramento della qualità paesaggistica ed ecologica del territorio.

2bis. La rigenerazione urbana e il recupero di immobili degradati, dismessi o sottoutilizzati, la loro riqualificazione urbanistica, edilizia, ambientale, sociale e funzionale costituisce valore di interesse pubblico da tutelare mediante attività a difesa della qualità urbana, dell'incolumità pubblica. I proprietari o i titolari di diritti su tali immobili devono provvedere alla custodia, alla manutenzione e al decoro degli stessi, anche al fine di evitare fenomeni di degrado urbano, occupazioni abusive, nonché situazioni di pericolo per l'ordine pubblico, l'integrità fisica dei cittadini e la sicurezza. A tal fine i Comuni, diffidano i proprietari o i titolari di diritti su tali immobili ad eseguire i necessari interventi edilizi o urbanistici, in coerenza, o in conformità dove prescritta, agli strumenti urbanistici generali o operativi vigenti, esplicitando modalità, tempi e sanzioni per l'esecuzione degli interventi.

3. Le Regioni, nell'esercizio della potestà legislativa in materia di Governo del territorio, disciplinano le modalità con cui gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica promuovono e concorrono a realizzare la rigenerazione urbana e territoriale, nel rispetto della legislazione nelle materie di competenza dello Stato nonché dei principi e delle disposizioni contenute nella presente legge e di cui a questo articolo, precisando in relazione al suo perseguimento i contenuti di cui all'art. 11 (Sistema delle conoscenze e delle valutazioni), art. 16 (Dotazioni e servizi), art. 17 (Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili), art. 18 (Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni), art. 19 (Fiscalità urbanistica e territoriale), art. 20 (Accordi urbanistici pubblico/privato), art. 21 (Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi), art. 22 (Attività urbanistica ed edilizia raccordo con Dpr 380/2001).

4. Nello stato di previsione del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è istituito il Fondo nazionale per la rigenerazione urbana e territoriale con la finalità di assicurare alle Regioni, per la programmazione di interventi concertati con gli Enti locali, un flusso adeguato di risorse finanziarie ogni anno per il decennio 2023-2032. Nell'ambito del medesimo provvedimento sono fissate la quota del Fondo destinata alla rigenerazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e sociale, e la quota del Fondo destinata a progetti sperimentali o pilota di iniziativa statale.

### **Art. 4 Delega in materia di rigenerazione urbana**

1. Con la presente legge il Governo è delegato ad emanare, entro [ndr specificazione del periodo] dalla data di entrata in vigore, un decreto legislativo relativo al Fondo di cui al comma 4 dell'art. 3 ed alla sua entità, nonché finalizzato all'incentivazione degli interventi di rigenerazione urbana e territoriale di cui al medesimo articolo, da attuarsi mediante strumenti urbanistici attuativi o strumenti equipollenti, attraverso la revisione delle disposizioni di legge vigenti.

Il decreto legislativo è adottato nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

previsione di condizioni agevolative relativamente ai trasferimenti



immobiliari preordinati all'attuazione degli interventi, esenzione dall'imposta municipale propria e la tassa dei rifiuti durante l'attuazione degli interventi, riduzione dell'imposta sul valore aggiunto e dell'imposta sul reddito delle persone fisiche per le unità immobiliari realizzate, possibilità di monetizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali, possibilità di riduzione, sino all'azzeramento, del contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, possibilità di riduzione dei contributi costruttivi, in ragione della sostenibilità, della neutralità carbonica degli interventi, della desigillatura di aree impermeabilizzate, possibilità di riduzione dei contributi costruttivi per la particolare qualità degli interventi, preceduti da concorsi di progettazione, possibilità di riduzione delle dotazioni territoriali, diverse da quelle ambientali, in ragione della prossimità ai nodi ferroviari e ai punti di accesso alle linee di forza del trasporto pubblico locale.

#### **Art. 5 Contenimento del consumo di suolo e messa in sicurezza del territorio**

1. Il suolo, risorsa limitata e non rinnovabile, è bene comune fondamentale per l'equilibrio ambientale, per la salvaguardia della salute, per la tutela degli ecosistemi naturali e la difesa dal dissesto idrogeologico, per la conservazione e valorizzazione del paesaggio, per la produzione agricola, per la qualità della vita delle generazioni attuali e future.

2. In coerenza con gli artt. 9, 44 e 117 della Costituzione, con gli artt. 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, e con le disposizioni della Convenzione europea del paesaggio, la tutela e la gestione sostenibile del suolo, ai sensi dell'art. 3, lett. c), costituiscono finalità fondamentale e prioritaria del Governo del territorio, al fine di promuovere e tutelare il paesaggio, l'ambiente, la biodiversità e l'attività agricola.

3. La finalità di tutela e gestione sostenibile del suolo è rivolto a perseguire gli obiettivi contenuti nell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 25 settembre 2015, gli obiettivi previsti dalla "Strategia dell'Unione europea per il suolo per il 2030", di cui alla comunicazione della Commissione europea COM(2021) del 17 novembre 2021, nonché gli obiettivi e di quelli previsti dalla "Strategia dell'Unione europea sulla biodiversità per il 2030", di cui alla comunicazione della Commissione europea COM(2020) del 20 maggio 2020, e di quelli stabiliti dalla nuova "Strategia dell'Unione europea di adattamento ai cambiamenti climatici", di cui alla comunicazione della medesima Commissione COM(2021) del 24 febbraio 2021.

4. Al fine di dare attuazione alla finalità di tutela e gestione sostenibile del suolo di cui ai precedenti commi 1-3, il contenimento e il graduale azzeramento del consumo di suolo, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050, costituiscono obiettivi fondamentali del governo del territorio, volti a perseguire la conservazione, il ripristino dei suoli degradati e l'incremento dei servizi ecosistemici, in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, delle strategie di

mitigazione e di adattamento ai cambiamenti climatici, della riduzione dei fenomeni di rischio erosivo, della perdita di materia organica e di biodiversità.

5. La pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica, alle scale di competenza dei differenti enti territoriali, si adegua alla presente legge e alle norme del diritto eurounitario, perseguendo gli obiettivi di cui al comma 4 e privilegiando il riuso e la rigenerazione urbana, nonché l'utilizzo agroforestale dei suoli agricoli abbandonati e la conservazione delle condizioni di naturalità o semi naturalità dei suoli, ai fini del contenimento del consumo di suolo e della valorizzazione dei servizi ecosistemici.

6. Per 'consumo di suolo' deve essere intesa ogni trasformazione di suoli liberi, naturali, semi-naturali o agricoli, in ambito extraurbano periurbano o urbano, che comporti una variazione da copertura non artificiale a una copertura artificiale del suolo, realizzata attraverso interventi di urbanizzazione, infrastrutturazione o impermeabilizzazione.

7. Per 'copertura artificiale del suolo' si intende quella determinata dalla presenza o realizzazione di una copertura artificiale del terreno di tipo permanente o di tipo reversibile, che impedisca il regolare svolgimento delle funzioni ecosistemiche del suolo.

8. Fatte salve le previsioni di maggiore tutela introdotte dalla legislazione eurounitaria, statale e regionale, le previsioni urbanistiche che comportino 'consumo di suolo' possono essere consentite negli strumenti di pianificazione alle diverse scale, esclusivamente nei casi in cui, in ragione di effettivi fabbisogni e motivate esigenze di insediamenti, servizi o infrastrutture, non esistano alternative adeguate nel riuso e nella rigenerazione di aree già urbanizzate.

Nell'ambito delle procedure di Valutazione ambientale strategica (Vas) e di verifica di assoggettabilità dei piani e programmi e di Valutazione d'impatto ambientale (Via), la priorità del riuso e della rigenerazione urbana comporta la necessità di una valutazione prioritaria delle alternative di localizzazione delle previsioni del piano che non determinino consumo di suolo.

9. Al fine della verifica dell'insussistenza di alternative consistenti nel riuso e nella rigenerazione di aree già urbanizzate di cui al comma 5, le Regioni e le Province autonome orientano l'iniziativa dei comuni, disciplinando le modalità attraverso le quali gli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale identificano gli ambiti dismessi e sottoutilizzati esistenti, e le loro condizioni di conservazione e degrado, compresi eventuali livelli di inquinamento dei suoli, al fine di verificare la sostenibilità economica del loro riuso.

10. Al fine di definire e di disporre di un quadro conoscitivo aggiornato di supporto per la verifica della sostenibilità delle trasformazioni urbanistiche, le Regioni e le Province autonome disciplinano le modalità con cui Comuni e Unioni nel corso del processo di pianificazione e nell'ambito delle procedure di Valutazione ambientale strategica realizzino una valutazione preliminare delle condizioni qualitative e quantitative dello stato dei suoli liberi, attraverso una mappatura dei servizi e delle funzioni ecosistemiche fornite, individuando le principali minacce di degrado e condizioni di rischio.

11. Sulla base della mappatura di cui ai precedenti commi 9 e 10, i

Comuni, secondo le modalità disposte dalle Regioni e dalla Province autonome, dovranno verificare gli impatti eventuali che le previsioni non attuate contenute negli strumenti vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge che possono comportare consumo di suolo, potrebbero determinare in termini di perdita di funzionalità e servizi ecosistemici. Laddove si determini la necessità, a valle di quanto disposto ai precedenti commi 9 e 10, di confermare previsioni pregresse o prevedere, in relazione a effettivi e dimostrabili fabbisogni, nuovi interventi che vadano a determinare 'consumo di suolo', dovranno essere previste nell'ambito della Valutazione ambientale strategica e negli strumenti di pianificazione locale, contestuali misure di 'compensazione ecosistemica preventiva', intese come insieme di azioni e interventi, da realizzare a carico dell'operatore e quale condizione per l'approvazione dello strumento attuativo, finalizzati a rendere disponibili aree, di valore biofisico equivalente a quello dei suoli trasformati, che siano in grado di fornire almeno la stessa quantità e qualità di servizi ecosistemici che andranno persi o degradati con la trasformazione.

12. Al fine di disincentivare e limitare le previsioni di nuovo 'consumo di suolo' le Regioni e le Province autonome, in recepimento della presente legge, disciplinano le modalità con cui i Comuni possono prevedere dispositivi di 'fiscaltà locale' quale strumento di recupero alla collettività dei 'plus valori' connessi alla trasformazione urbanizzativa del suolo. Gli introiti connessi alla attivazione di misure fiscali di scopo per il contenimento del consumo di suolo dovranno essere impiegati dal Comune per finanziare e realizzare interventi di interesse collettivo a carattere ecologico ambientale, prioritariamente connessi alla realizzazione di infrastrutture ambientali.

13. Al fine di contenere il 'consumo di suolo', migliorare le condizioni di permeabilità dei suoli, tutelare e incrementare l'offerta di servizi ecosistemici, rafforzare la biodiversità urbana, favorire la rigenerazione dei suoli degradati, ridurre l'inquinamento e gli effetti climatici nelle aree urbane, offrire una migliore qualità della vita dal punto di vista della salubrità, della socialità e dell'integrazione, nonché migliorare la qualità estetico-formale dell'ambiente urbano, le Regioni e le Province autonome disciplinano, mediante la loro pianificazione, le modalità con cui la pianificazione urbanistica comunale e unionale provveda, nell'ambito della componente strutturale/strategica di essa, alla previsione di una 'Infrastruttura verde e blu' (lvb), intesa come progetto fruitivo ambientale multifunzionale di spazi aperti urbani e periurbani, in cui ciascun suolo libero urbano e periurbano contribuisca: all'incremento della permeabilità e della naturalità urbana, attraverso azioni progettuali 'basate sulla natura', con interventi di conservazione delle aree incolte urbane, di desigillazione dei suoli impermeabili, di forestazione e diffusione di piantumazione di piante e masse arboree; alla tutela e all'incremento dell'agricoltura urbana e periurbana; alla diffusione e connessione di sistemi di spazi fruibili, aree verdi, percorsi pedonali, piste ciclabili; alla tutela e sicurezza idrogeologica dei sistemi fluviali e alla loro valorizzazione paesistica, ambientale e culturale; alla definizione e alla costruzione di un sistema connesso di 'parchi di cintura' con funzioni agricole, ecologico-ambientali, ricreative, coerenti con la conservazione degli ecosistemi, ai sensi dell'art. 6 della Legge 14 gennaio 2013, n. 10, prioritariamente finalizzati a localizzare interventi di forestazione urbana.

#### Art. 6 Compiti e funzioni dello Stato

1. Lo Stato, in concorso con le Regioni stabilisce le norme per il Governo del territorio.

La Conferenza Stato-Regioni, entro il termine di sei mesi dall'approvazione della presente legge, compie una rassegna delle vigenti leggi regionali di governo del territorio ed indica alle Regioni gli eventuali conflitti con la legge nazionale. Le Regioni, entro [ndr *specificazione del periodo*] adeguano la loro normativa.

2. Lo Stato interpreta ed adatta gli obiettivi di sviluppo del territorio europeo alle condizioni nazionali.

3. Lo Stato redige il Quadro strategico nazionale in concomitanza delle programmazione europea e le Linee fondamentali di assetto del territorio (ai sensi dell'art. 52 Dlgs 112/98 e del comma 1 art. 145 del Dlgs 42/2004, per quanto riguarda la tutela del paesaggio, con finalità di indirizzo della pianificazione) finalizzati allo sviluppo sostenibile del paese, alla tutela dei beni territoriali di interesse nazionale, alla resilienza dell'insediamento umano, alla cura e sviluppo delle grandi reti e nodi di trasporto e comunicazione, alla riduzione degli squilibri territoriali ed alla garanzia delle dotazioni urbanistiche e territoriali, al sostegno delle politiche urbane.

Lo Stato promuove la coerenza del Governo del territorio con le strategie e le linee di cui al comma 3 e i rapporti tra le pianificazioni generali del territorio e le pianificazioni e programmi settoriali di cui all'art. 13.

4. Lo Stato, in collaborazione con le relative agenzie europee, raccoglie e diffonde le informazioni geografiche e coordina i Sit regionali per assicurare interoperatività e standard uniformi.

5. Compete allo Stato il monitoraggio nazionale delle trasformazioni insediative e delle politiche territoriali e urbane nonché l'elaborazione all'uopo di un Rapporto triennale sullo stato del territorio volto alla conoscenza dei cambiamenti in atto, a coordinare e armonizzare i criteri di formazione, perfezionamento e aggiornamento degli apparati conoscitivi territoriali.

#### Art. 7 Compiti e funzioni delle Regioni

1. Le Regioni adattano i principi e le norme generali della presente legge alle esigenze e condizioni specifiche dei loro territori, stabilendo il ruolo da assegnare alle attività di pianificazione del territorio.

2. Le Regioni adattano i contenuti della pianificazione in ambito regionale sulla base delle caratteristiche geografiche, sociali e culturali del proprio territorio, stabilendo strumenti per progetti territoriali di interesse regionale, da condurre in cooperazione con gli enti territoriali locali e i comuni interessati.

3. Nel rispetto della tutela dei valori paesaggistici di competenza statale, le Regioni pianificano per le proprie competenze il proprio territorio e indirizzano e programmano risorse in merito alla valorizzazione e recupero dei paesaggi, alla conservazione della biodiversità,

al recupero degli equilibri degli ecosistemi ed alla valorizzazione dei servizi ecosistemici, alla sicurezza e resilienza del territorio, allo sviluppo regionale e locale sostenibile, all'equilibrio della distribuzione degli insediamenti, alle dotazioni urbanistiche ed infrastrutturali.

4. La pianificazione regionale si può articolare per sub ambiti territoriali anche con piani dedicati.

5. Le Regioni sostengono la pianificazione dei Comuni ed Unioni, promuovono la pianificazione delle Province e delle Città metropolitane e le relative interrelazioni con la pianificazione e programmazione regionale e si avvalgono dei poteri sostitutivi in caso di inadempienza dei relativi obblighi ove stabiliti nelle leggi regionali.

6. Le Regioni si dotano di strumenti di monitoraggio dell'attività di pianificazione ai diversi livelli e per il controllo dell'attività edilizia e richiedono ai comuni verifiche ed interventi nei casi di interventi non autorizzati o a rischio.

7. Le Regioni svolgono la funzione, in coordinamento con i rispettivi organi nazionali, di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni geografiche.

8. Le Regioni possono elaborare semplificazioni normative e procedurali per i piccoli comuni che sostengono anche con risorse finanziari, documentali, formative. Le Regioni sostengono, anche in concorso con lo Stato, la formazione di agenzie tecniche e uffici di piano di Unioni o ambiti territoriali, mediante risorse economiche e anche con la partecipazione di propri organi tecnici e il concorso degli Ordini professionali e le Università mediante accordi.

#### **Art. 8 Compiti e funzioni degli Enti territoriali locali**

1. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e coerenza i Comuni, le loro Unioni e le forme associative, le Città metropolitane e le Province definiscono, con propri strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale, l'assetto e organizzazione nell'ambito dei rispettivi territori e competenze.

2. Ferma restando la facoltà dei comuni di elaborare strumenti urbanistici intercomunali ed in forma coordinata utilizzando i diversi strumenti contemplati dall'ordinamento degli Enti locali, i Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti esercitano le funzioni di governo del territorio e di pianificazione urbanistica in associazione con altri Comuni mediante le Unioni e sono destinatari di programmi regionali premiali e del supporto finanziario necessari a sostenere i costi organizzativi e di elaborazione tecnica.

3. Nelle Unioni di comuni, la funzione fondamentale di pianificazione urbanistica è da esse svolta; le leggi regionali, ferma restando in capo all'Unione la funzione strutturale della pianificazione, per il singolo comune possono prevedere la potestà di esercitare le funzioni regolative e operative locali.

4. Nelle Unioni di comuni le procedure di adozione ed approvazione degli atti di governo del territorio sono incardinate negli organi di esse che esercitano le funzioni associate secondo i rispettivi statuti e nel rispetto della rappresentanza della popolazione interessata, come regolamentato nelle leggi regionali di governo del territorio.

5. I Comuni e Unioni di comuni recepiscono le disposizioni dello Stato e della Regione, adattandole alle scale e caratteristiche del

proprio territorio e lo pianificano assicurando sempre la massima informazione e partecipazione. I Comuni e Unioni, in coerenza e conformità, ove stabilita, alla pianificazione urbanistica, rilasciano i titoli per gli interventi sul territorio di cui al Dpr 380/2001 e smi e esercitano il controllo sul proprio territorio intervenendo in prevenzione e repressione di quelli non autorizzati e difformi.

6. Per esercitare le proprie competenze in materia di governo del territorio ed ai fini di cui all'art. 11, i Comuni si dotano di un quadro conoscitivo aggiornato, raccogliendo a tale scopo le informazioni sul campo, alimentando le banche dati interistituzionali condivise.

7. Le funzioni delle Città metropolitane nell'ambito del Governo del territorio comprendono:

a) lo sviluppo strategico del territorio metropolitano e sua articolazione mediante la pianificazione territoriale e la pianificazione strategica, di cui alla Legge 56/2014 e smi; b) altri atti di programmazione e pianificazione fra cui i Piani urbani di mobilità sostenibile; c) norme per il contrasto al consumo di suolo, il recupero dei suoli degradati e interventi di naturalizzazione; d) promozione e gestione integrata dei servizi, delle infrastrutture e delle reti di comunicazione e i servizi di trasporto, inclusa la costruzione e gestione delle strade metropolitane; e) impianti per la gestione dei rifiuti, per la produzione e distribuzione di energia da rinnovabili, per la trasmissione di dati e informazioni; f) programmazione, costruzione e gestione della rete scolastica superiore; g) assistenza tecnico-amministrativa ai Comuni ed Unioni; h) la cura delle relazioni istituzionali afferenti il proprio statuto, comprese quelle con le città e le aree metropolitane europee.

8. Le funzioni fondamentali delle Province nell'ambito del governo del territorio comprendono:

a) la pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché la tutela e la valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di propria competenza; b) la pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, l'autorizzazione e il controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché la costruzione e gestione delle strade provinciali e la regolazione della circolazione stradale ad essa inerente; c) la programmazione, costruzione e gestione provinciale della rete scolastica superiore nel rispetto della programmazione regionale; d) la raccolta e la elaborazione di dati; e) l'assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali.

9. Città metropolitane e Province, ove stabilito nelle leggi regionali, esercitano funzioni sussidiarie e i poteri sostitutivi nei confronti dei comuni e delle loro forme associative inadempienti.

10. Comuni, Città metropolitane e Province sono tenuti alla pubblicazione dei documenti di pianificazione, alla ricezione delle osservazioni proposte da parte dei cittadini e dei portatori d'interesse e alla conduzione di una formale istruttoria per ciascuna di esse, con l'esplicitazione delle motivazioni dell'accettazione o del rigetto.

#### **CAPO IV**

#### **PIANIFICAZIONE E COPIANIFICAZIONE**

#### **Art. 9 Natura e contenuti essenziali della pianificazione**

1. Ai fini del raggiungimento degli obiettivi di sussidiarietà e di sostenibilità, la pianificazione costituisce la fondamentale, sebbene non esclusiva, modalità di esercizio delle funzioni di governo del territorio con specifici strumenti di pianificazione e tecnico-amministrativi.

2. Gli obiettivi della pianificazione del territorio si attuano attraverso funzioni strategiche, strutturali, regolative e operative, riferibili in forme unitarie o combinate a distinti strumenti di pianificazione. In particolare:

- a) gli strumenti di natura strategica, che costituendo l'esito di un processo partecipato, volontario, integrato e di medio-lungo periodo, non hanno efficacia conformativa del regime di proprietà;
- b) gli strumenti di contenuto strutturale, che comprendono le fondamentali scelte territoriali e urbanistiche e le previsioni di organizzazione del territorio, per la mobilità, l'ambiente e le parti del territorio da conservare o da sottoporre a interventi di riqualificazione, rigenerazione o trasformazione, non risultano direttamente conformativi del regime di proprietà;
- c) gli strumenti regolativi e operativi che hanno efficacia conformativa del regime di proprietà mediante l'apposizione di prescrizioni e di vincoli a durata limitata, fatto salvo il ricorso agli istituti della perequazione e della compensazione urbanistica e che individuano le capacità edificatorie; in particolare gli strumenti operativi sono finalizzati a trasformare le scelte urbanistiche e le politiche urbane in programmi e progetti di breve-medio periodo e si caratterizzano per un elevato grado di fattibilità, trasparenza e partecipazione.

3. La pianificazione è ispirata al principio dell'integrazione delle funzioni e della qualità urbana e territoriale, e punta al rispetto degli interessi pubblici primari indicati dalla legge e al perseguimento dell'interesse collettivo, che viene individuato attraverso il metodo della valutazione comparata tra interessi pubblici e privati. In particolare, il raggiungimento dell'interesse pubblico e collettivo è sottoposto a verifica mediante il ricorso ai criteri della partecipazione e della argomentazione delle scelte pubbliche.

4. La pianificazione disciplina il territorio con atti generali, procedendo all'individuazione di ambiti territoriali di riferimento volti a definire le trasformazioni, la rigenerazione e gli usi del territorio promossi dall'iniziativa pubblica, nonché le iniziative dei soggetti privati che vengono consentite ai fini della attuazione delle scelte della pianificazione e delle politiche urbane e territoriali.

5. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà, e di adeguatezza, di competenza e di coerenza le Regioni, le Città metropolitane, le Province, i Comuni e le Unioni determinano, con propri strumenti di pianificazione, l'assetto e organizzazione del territorio nell'ambito delle rispettive competenze e territori.

6. I Comuni, soggetti primari del governo del territorio ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, le Province le Città metropolitane e le Regioni, cooperano per la programmazione e la pianificazione del territorio, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza nell'esercizio delle funzioni.

7. La Regione, nell'esercizio del proprio ruolo istituzionale di indirizzo, di pianificazione e programmazione dell'intero territorio regionale, si dota del Piano paesaggistico, nel rispetto degli artt. 143 e 145 del Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e del Piano territoriale, o di un unico strumento di pianificazione territoriale e paesaggistica.

8. Il Piano strategico metropolitano e il Piano territoriale generale metropolitano, così come definiti al successivo art. 12, sono di competenza della Città metropolitana.

Il Piano territoriale di coordinamento di cui all'art. 20, comma 2, del Dlgs n. 267/2000, è di competenza della Provincia.

9. Il Comune o l'Unione disciplina il proprio territorio assicurando che la pianificazione di sua competenza contempra e distingua la funzione strutturale e strategica da quelle regolativa e operativa. Mentre la prima funzione ha natura giuridica non conformativa, la funzione regolativa e quella operativa sono associate ad una natura giuridica conformativa. Coerentemente con le disposizioni legislative regionali, che disciplinano il contenuto e la forma dei piani urbanistici comunali, l'esercizio delle funzioni strutturali-strategiche e regolative è obbligatorio ed è di norma demandato ad un Piano urbanistico generale in forma unitaria; la funzione operativa di cui ai commi 3 e 8 dell'art. 14, si attiva in caso di rilevanti operazioni trasformative e di rigenerazione urbana.

10. Le Regioni, coerentemente con la presente legge, possono disciplinare con proprie leggi le forme degli strumenti di pianificazione dei diversi soggetti competenti, fermo restando quanto previsto dall'art. 57 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

11. Le Regioni con proprie leggi possono disciplinare e incentivare la pianificazione urbanistica unionale o intercomunale.

12. Per le aree sprovviste di pianificazione, fatte salve disposizioni più restrittive da parte della legislazione regionale, trova applicazione quanto stabilito dall'art. 9 del Dpr 380/2001 e s.m.

#### **Art. 10 Copianificazione e valutazione interistituzionale**

1. La Copianificazione e valutazione interistituzionale costituisce metodo fondamentale di applicazione dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza, di leale collaborazione, di coerenza e semplificazione alla pianificazione del territorio.

2. La Copianificazione è costituita dalla partecipazione attiva e con pari dignità delle istituzioni, anche statali, nell'ambito e per le rispettive competenze di pianificazione del territorio e tutela, durante il processo di formazione e approvazione dei piani, mediante Conferenze interistituzionali ove sviluppare, con durata certa, il confronto costruttivo e di condivisione multilivello.

Compongono tali Conferenze gli Enti istituzionalmente competenti del governo e pianificazione del territorio e della tutela del paesaggio ai loro livelli e sono sedi di *governance*, per formare piani e programmi fra loro coerenti rispetto alla natura processuale, interistituzionale e multilivello della pianificazione e del governo del territorio. La valutazione, mediante l'endo-procedimento Vas dei piani si svolge all'interno delle Conferenze e vi partecipano l'autorità competente per la Vas e i soggetti con competenza ambientale.

3. Le procedure relative alle copianificazione e valutazione mediante le relative Conferenze interistituzionali, sono disciplinate dalle leggi regionali, anche con riferimento ai tempi massimi di durata delle Conferenze e al loro valore deliberante mediante votazione.

4. Ogni Istituzione partecipa alla Conferenza con un rappresentante unico, che si pronuncia sulla posizione dell'Ente rappresentato, tenuto in sintesi conto di quanto espresse dalle relative strutture e servizi.

5. La Conferenza di copianificazione e valutazione è convocata e presieduta dal legale rappresentante dell'ente competente

all'approvazione del piano o da un suo delegato, di norma presso la sede di esso, che può invitare alla Conferenza i soggetti la cui partecipazione sia ritenuta necessaria o utile ai fini della copianificazione e della valutazione.

#### **Art. 11 Sistema delle conoscenze e delle valutazioni**

1. Al fine di promuovere il principio ed i metodi dello sviluppo sostenibile le Regioni inseriscono nella loro legislazione per il governo del territorio e la pianificazione una sezione dedicata alla Valutazione ambientale strategica di piani e programmi, in coerenza ai dettami della direttiva 2001/42/CE del Parlamento e del Consiglio europeo concernente la valutazione degli effetti di determinati piani e programmi sull'ambiente, e della normativa nazionale di recepimento della stessa. La legge regionale dispone che la procedura di formazione e approvazione di piani e programmi comprenda una elaborazione endo-procedimentale della Vas che consideri le ragionevoli alternative pianificatorie idonee a realizzare gli obiettivi perseguiti e i relativi effetti sull'ambiente e sul territorio.

2. Con apposito provvedimento, successivo al recepimento della presente legge nella legislazione regionale, saranno definite le informazioni ambientali e territoriali da acquisire, il quadro conoscitivo di cui al successivo comma 4, e, per gli aspetti strettamente pertinenti, degli obiettivi generali di sviluppo sostenibile definiti dal piano e le coerenze con le altre pianificazioni e programmazioni generali e settoriali, in conformità alla strategia nazionale di sviluppo sostenibile e alla relativa strategia regionale.

3. Le legislazioni regionali per il Governo del territorio prevedono che i piani territoriali e strategici delle Città metropolitane e delle Province redigano una strategia per lo sviluppo sostenibile in coerenza con quelle nazionale e regionali, che per i piani comunali ed unionali o intercomunali è denominata Agenda per la qualità urbana ed ecologico-ambientale e che, per le finalità di cui al comma 1 e con il supporto del sistema delle conoscenze e delle valutazioni di cui al comma 3 e del quadro conoscitivo di cui al comma 4, provveda alla determinazione del fabbisogno di dotazioni ecologiche e ambientali, infrastrutture verdi e blu e dei requisiti prestazionali che le stesse devono soddisfare, coordinandosi con le politiche di sviluppo sostenibile e di mitigazione e adattamento ai cambiamenti climatici stabilite a livello europeo, nazionale e regionale e con le indicazioni delle pianificazioni settoriali.

4. Rientrano tra le dotazioni ecologiche e ambientali di cui al comma 1 dell'art. 16 anche gli spazi di proprietà privata che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale, attraverso le specifiche modalità stabilite dal piano urbanistico comunale.

5. La copianificazione e valutazione interistituzionale di cui all'art. 10 è basata sulla condivisione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni, e costituisce il metodo per conseguire la convergenza e coerenza delle decisioni dei soggetti istituzionali coinvolti, per garantire, nel rispetto delle competenze, delle prerogative e della autonomia dei singoli soggetti istituzionali, la continuità ed organicità dell'azione di governo del territorio. Gli enti che partecipano all'attività di copianificazione contribuiscono alla formazione del sistema delle conoscenze e delle valutazioni apportandovi gli elementi in

loro possesso e di cui sono competenti, incidenti sui fenomeni e sui processi oggetto di pianificazione.

6. In ossequio ai principi di pubblicità e trasparenza, di efficacia dell'azione pubblica e per il contemperamento degli interessi differenziati le attività di pianificazione e programmazione si esplicano con il supporto di un sistema delle conoscenze e delle valutazioni, sviluppato coordinando i temi di competenza della legislazione statale esclusiva ed i temi di legislazione concorrente.

7. Il quadro conoscitivo è l'insieme delle conoscenze necessarie ad evidenziare le risorse del territorio per lo sviluppo, con particolare riferimento al patrimonio naturalistico e culturale, nonché a sostenere la dimostrazione della sostenibilità sociale, economica ed ambientale, sia ecologica che culturale, delle trasformazioni previste nella pianificazione.

8. L'Amministrazione procedente, preliminarmente all'avvio delle attività di copianificazione e valutazione interistituzionale, cura l'elaborazione del quadro conoscitivo avvalendosi dei dati in proprio possesso e di quelli apportati dagli altri enti partecipanti. A tal fine può convocare un'apposita conferenza di servizi preliminare, coinvolgendo tutti gli enti della copianificazione o chiamati in essa.

9. La legge regionale prevede che i soggetti istituzionali del Governo del territorio predispongano, secondo criteri di competenza, il quadro conoscitivo relativo ai propri strumenti di programmazione e pianificazione, perseguendone la massima semplificazione e curandone l'aggiornamento periodico a sostegno dei processi del sistema di Governo del territorio.

#### **Art. 12 Strumenti della pianificazione territoriale**

1. La pianificazione territoriale è titolarità delle Regioni, delle Città metropolitane e delle Province, disciplina per i rispettivi livelli e competenze di governo del territorio e mediante i Piani di cui ai commi successivi, le principali componenti dell'assetto e organizzazione del territorio e i relativi contenuti strutturali e strategici, in raccordo con la programmazione e le politiche nazionali, regionali, metropolitane e provinciali, promuovendo, ove necessario, forme di aggregazione e sub-articolazione per la pianificazione territoriale e urbanistica dei loro territori.

2. La pianificazione territoriale definisce forme di coordinamento delle previsioni territoriali e urbanistiche contenute negli strumenti di pianificazione generali e settoriali dei diversi soggetti competenti perseguendone la coerenza, contribuisce all'attuazione delle strategie per lo sviluppo sostenibile e per il contrasto ai cambiamenti climatici, coordina le prescrizioni relative alle risorse non rinnovabili e ai vincoli tutele territoriali, paesaggistici e ambientali che derivano da piani settoriali e da provvedimenti amministrativi o norme di legge.

3. Il Piano territoriale, come differenziato nei commi 9, 10, 13 e 16, ha contenuti strategici, strutturali e di coordinamento di tutte le politiche pubbliche che producano effetti sul territorio; è finalizzato all'assetto e sviluppo sostenibile del territorio nel suo complesso, alla tutela e valorizzazione degli ecosistemi e dei caratteri distintivi dei sistemi insediativi e alla loro reciproca integrazione, alla pianificazione dei sistemi agro-ambientale, insediativo e infrastrutturale e delle

relazioni tra i detti sistemi, nonché alle dotazioni territoriali dei servizi sovra-locali secondo i principi e le finalità di cui all'art. 2; il Piano territoriale ha durata a tempo indeterminato e definisce indirizzi e direttive per il contrasto del consumo di suolo, per la mobilità sostenibile e le infrastrutture, il risparmio energetico, l'incentivazione dell'utilizzo delle energie rinnovabili, la valorizzazione dei servizi ecosistemici.

4. Il Piano territoriale ha efficacia giuridica di indirizzo e/o direttiva sui piani urbanistici e costituisce quadro di riferimento per il coordinamento delle pianificazioni e delle politiche settoriali comunque denominate ed afferenti agli enti territoriali o autorità, che producano effetti sul territorio e può contenere, ove necessario, motivate prescrizioni prevalenti sugli altri strumenti di pianificazione.

5. Le leggi regionali di recepimento della presente legge definiscono le modalità di attuazione del Piano territoriale attraverso i piani urbanistici, atti di programmazione, accordi e progetti territoriali di soggetti pubblici e privati.

6. La verifica del rispetto e dell'attuazione degli indirizzi e direttive del Piano territoriale di cui al comma precedente, è operata secondo il principio di coerenza e spetta, con apposito atto, al soggetto titolare dello specifico piano o politica settoriale.

7. Il Piano territoriale è formato con il metodo della copianificazione e valutazione interistituzionale di cui all'art. 10, che vede partecipare gli Enti territoriali competenti della pianificazione del territorio, nonché percorsi di concertazione e partecipazione di portatori di interessi diffusi e collettivi del territorio come disciplinate dalle leggi regionali di recepimento della presente legge.

8. Le leggi regionali definiscono altresì le modalità e specificità con le quali il Piano territoriale afferisce ai livelli istituzionali e alle loro diverse forme di aggregazione, nonché le forme di coordinamento che può assumere per la protezione della natura e alla tutela dell'ambiente, delle acque e della difesa del suolo, della tutela e valorizzazione dei beni paesaggistici e del paesaggio, della transizione ecologica.

9. Nel rispetto dell'art. 9 della Costituzione, della Convenzione europea sul paesaggio e del Dlgs 42/2004 e ferme restando le funzioni del Ministero della Cultura ivi previste, i soggetti della pianificazione di cui al Capo III e le altre amministrazioni pubbliche che, nell'ambito delle rispettive attribuzioni settoriali intervengono sul territorio, cooperano alla tutela e alla valorizzazione del paesaggio quale componente essenziale ed espressione dell'identità dei territori regionali e informano la loro attività ai principi di uso consapevole, di salvaguardia delle caratteristiche paesaggistiche e di realizzazione di nuovi valori paesaggistici integrati e coerenti, rispondenti a criteri di qualità e sostenibilità.

Il Piano paesaggistico regionale (Ppr), in attuazione e nel rispetto di quanto previsto dal Dlgs 42/2004, art. 135, definisce gli obiettivi e gli indirizzi di tutela e di valorizzazione del paesaggio, al fine di assicurare che esso sia adeguatamente conosciuto, salvaguardato, pianificato e gestito in ragione dei differenti valori espressi dai diversi contesti che lo costituiscono.

L'elaborazione e approvazione da parte del Consiglio regionale avviene sulla base dei contenuti dell'Accordo con il Ministero per i Beni e le Attività Culturali di cui all'art. 143 del Dlgs 42/2004.

10. Il Piano territoriale regionale (Ptr) ha dimensione strutturale e

strategica di medio e lungo periodo in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte. La dimensione strategica indirizza i processi di sviluppo sostenibile del territorio, definisce l'integrazione e la spazializzazione del coordinamento delle politiche regionali e settoriali e degli interventi finanziabili attraverso le risorse comunitarie. Il Piano territoriale è quadro territoriale di coerenza per l'attività regionale di programmazione delle risorse esprimendo modalità e priorità, costituisce riferimento per il coordinamento delle pianificazioni settoriali e per le coerenze degli strumenti di pianificazione metropolitana, provinciale, comunale o unionale.

Il Ptr inoltre esprime e spazializza le forme e le strategie di valorizzazione del paesaggio espresse dal Piano paesaggistico regionale e dell'Intesa ministeriale di cui all'art. 135, c. 1 del Dlgs 42/2004, attraverso indirizzi e direttive coerenti con il recepimento delle tutele e valorizzazioni del Piano paesaggistico o nella parte paesaggistica del Ptr qualora esso sia a valenza paesaggistica.

11. Le Città metropolitane definiscono il loro strumento di pianificazione territoriale generale metropolitana quale sintesi spaziale della loro pianificazione strategica e territoriale ai sensi della L 56/2014 e smi, e di cui ai successivi c. 12 e 13, in coerenza con la pianificazione territoriale regionale.

12. Il Piano strategico metropolitano (Psm) ha valore di lungo periodo ed assume validità triennale relativamente alla dimensione operativa e programmatica delle sue azioni e progettualità.

13. Il Piano territoriale generale metropolitano (Ptgm) sviluppa e localizza le previsioni territoriali della Pianificazione strategica metropolitana ai sensi della L 56/2014 e smi.

Il Ptgm presenta una dimensione strutturale e previsiva di medio e lungo periodo, in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, e comunque, nel rispetto delle strategie e degli atti di programmazione e pianificazione di competenza statale e regionale, assume gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive della Pianificazione strategica metropolitana di cui al precedente comma 12, concorrendo progressivamente ad attuarne e verificarne i contenuti. Costituisce altresì riferimento di coerenza e assetto territoriale per gli obiettivi, gli indirizzi e le direttive degli altri atti di programmazione e pianificazione della città metropolitana, compresi i contenuti dei Piani urbani di mobilità sostenibile (Pums).

Il Ptgm contiene obiettivi indirizzi, direttive, nonché eventuali prescrizioni e vincoli per la pianificazione nel territorio metropolitano.

14. Il Piano territoriale di coordinamento provinciale (Ptcp), in coerenza con la pianificazione territoriale regionale, contiene una dimensione strutturale e previsionale/strategica di medio e lungo periodo, in funzione di rappresentazione e localizzazione sul territorio delle scelte ivi compiute, che si esplicano attraverso indirizzi, direttive per il coordinamento della pianificazione comunale e unionale e l'operatività della stessa.

La dimensione strutturale e previsionale del Piano provinciale assume profilo di pianificazione intermedia fra quella regionale e quella comunale o unionale, esprime il coordinamento delle strategie e delle politiche di governo del territorio di livello comunale e unionale, nonché il quadro delle priorità e delle modalità operative integrate per la definizione di interventi finanziabili nell'ambito della programmazione nazionale e regionale.

## **Art. 13 Rapporti tra pianificazioni generali del territorio e pianificazioni settoriali**

1. I piani di settore inerenti la materia concorrente del Governo del territorio, in applicazione di leggi statali e regionali, sono coerenti con le indicazioni del Ptr e del Ppr, sono predisposti ed approvati nel rispetto delle previsioni, degli obiettivi strategici e delle scelte del piano territoriale generale del medesimo livello di pianificazione, sviluppando e specificando gli obiettivi di settore stabiliti dalla pianificazione territoriale generale. Qualora non sia verificata la coerenza con i suddetti piani generali, i piani di settore possono proporre varianti ad essi in coerenza con le finalità e contenuti strutturali dello stesso.

2. Lo Stato, nei modi e nelle forme di seguito espresse, individua, governa nello spazio, monitora e aggiorna nel tempo gli obiettivi della pianificazione e programmazione di settore, in coerenza con le strategie europee e nazionali e d'intesa con le Regioni, le Città metropolitane e le Province secondo le modalità previste dall'ordinamento legislativo vigente, anche attraverso la predisposizione di quadri, scenari e linee strategici e di assetto territoriale di livello nazionale e interregionale, in cui spazializzare tali obiettivi e le relative priorità. Tali quadri e scenari hanno anche il compito di implementare, contestualizzare, integrare e rendere sinergici i suddetti obiettivi.

3. I piani e programmi settoriali di competenza dello Stato e delle sue articolazioni ministeriali e territoriali, aggiornano e garantiscono un'articolazione multidimensionale e coerenza multiscale dei campi dell'azione pubblica rientranti in ciascuno strumento di piano o programma. Al contempo, garantiscono la necessaria considerazione delle componenti paesaggistiche, insediative, infrastrutturali e ambientali interessate, con particolare attenzione a quelle dotate di maggiori e crescenti livelli di complessità spaziale e funzionale e di interdipendenza insediativa, ambientale e infrastrutturale, in sintonia con le acquisizioni culturali, disciplinari, tecnico-progettuali e gestionali maturate in sede europea e nazionale.

4. Rientra altresì tra i compiti dello Stato e delle Regioni quello di promuovere, attraverso specifiche procedure di condivisione istituzionale, sociale e imprenditoriale, supportate da linee-guida e conferenze di concertazione e copianificazione, un processo di riconoscimento multi-attoriale dei caratteri complessi e transcalari delle componenti paesaggistiche, insediative, ambientali e infrastrutturali in cui si collocano gli interventi, al fine di garantirne la coerenza e i criteri di valutazione.

5. La dimensione e funzione strategica e strutturale caratterizza l'intera filiera della pianificazione territoriale, paesaggistica e ambientale, urbanistica, delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni e delle loro Unioni, le Autorità portuali di sistema ed altri Enti pubblici con competenza di pianificazione, al fine di garantire le necessarie coerenze e facilitare le interazioni e le complementarità tra i diversi livelli di pianificazione indirizzando anche le modalità di recepimento della programmazione economica europea, nazionale e regionale.

6. Al fine di limitare i conflitti interpretativi e la sovrapposizione normativa tra piani settoriali e piani urbanistici e territoriali generali riferita ai medesimi contenuti, le leggi regionali di recepimento della

presente legge possono definire il riparto delle funzioni affinché i piani settoriali disciplinino esclusivamente i contenuti di propria competenza, in conformità alla legislazione nazionale e regionale.

7. Al fine di interpretare in modo univoco le norme dei piani di pari livello e di programmare e progettare in modo condiviso gli interventi e le opere che ne conseguono, in tutti i casi nei quali si determinano sovrapposizioni ineludibili di competenza, i soggetti pubblici coinvolti garantiscono condizioni di leale collaborazione a favore di percorsi di concertazione con tempi certi ed esiti misurabili o di procedure di copianificazione di cui all'art. 10.

8. Le leggi regionali di recepimento possono predisporre processi di aggiornamento controllato dei quadri conoscitivi e disciplinano le correlate ricadute per la pianificazione. In tal senso, vanno definite le condizioni operative e procedurali che consentano, nel rapporto tra piani generali e di settore ai diversi livelli di competenza, modalità adeguate di implementazione per validare nel tempo modifiche ai primi attraverso la verifica di esiti interpretativi, progettuali e realizzativi proposti dai secondi, sulla base di protocolli condivisi tra i rispettivi enti competenti.

9. Lo Stato e le leggi regionali di recepimento possono provvedere a riordinare il quadro delle pianificazioni settoriali ed alla definizione dei campi di interazione dei piani sovraordinati – quali Piano paesaggistico, Piano di bacino distrettuale, Piani nazionali delle infrastrutture, Pianificazione strategica di sistemi portuali, Piani delle reti ecologiche nazionali – per governarne l'efficacia e le interrelazioni normative, sia nei programmi d'intervento complessi urbanistico-territoriali e sia in quelli relativi alla realizzazione di opere pubbliche a tutte le scale.

10. Lo Stato e le Regioni provvedono a operare il trasferimento nei Piani urbanistici comunali di cui al successivo art. 14, dei contenuti oggi ricompresi nei Piani settoriali attraverso la copianificazione di cui all'art. 10 e il processo di semplificazione e ridefinizione dei campi dell'azione pubblica e delle componenti di cui al presente articolo.

## **Art. 14 Strumenti di pianificazione urbanistica**

1. Le Regioni disciplinano con proprie leggi la forma unitaria o eventualmente ripartita, il contenuto e gli elaborati essenziali dei piani urbanistici comunali, di Unione o intercomunali, assicurando che la pianificazione a questa scala contempli e distingua le seguenti funzioni:

- a) funzione strutturale con profilo strategico (di seguito struttural-strategica), non avente natura giuridica conformativa della proprietà;
- b) funzione regolativa, avente natura giuridica conformativa della proprietà;
- c) funzione operativa, avente natura giuridica conformativa della proprietà.

2. La funzione struttural-strategica e la funzione regolativa sono obbligatorie e di norma sono parte di un unico Piano urbanistico generale, costituendone due componenti interne.

3. La funzione operativa si attiva come implementazione della funzione struttural-strategica in coerenza con quanto espresso da essa,

qualora maturino operazioni rilevanti o complesse di trasformazione e rigenerazione urbana e territoriale che richiedono sviluppo operativo progettuale e conseguente definizione di regole conformative ed esecutive. In quanto tale è da intendersi come eventuale e non obbligatoria. Ferma restando la coerenza con la funzione strutturale-strategica del Piano urbanistico generale, la funzione operativa può anche avvalersi in un Programma operativo al fine di inquadrare e coordinare interventi aventi differenti forme e disciplina di attuazione.

4. Le capacità edificatorie di cui all'art. 15 sono assegnate dalla funzione operativa e dalla funzione regolativa ed hanno rilievo ai fini fiscali.

5. La funzione strutturale-strategica traduce sul territorio gli obiettivi perseguiti per il futuro della città e del territorio interessati, dando forma e organizzazione generale al sistema insediativo, a quello infrastrutturale (per la mobilità, l'energia, le acque, la transizione digitale), al sistema ambientale (naturale, paesaggistico, agricolo), a quello costituito dalle dotazioni urbanistiche e territoriali di cui agli artt. 16 e 17. Essa indica le scelte e le azioni conseguenti agli obiettivi, esplicitandone finalità ed esiti attesi con riferimento a: il territorio urbanizzato da rigenerare, ai sensi dell'art. 3; il territorio non urbanizzato, agricolo e naturale da risparmiare e conservare ed all'incremento dei servizi ecosistemici, ai sensi dell'art. 5; parti del sistema insediativo da conservare, consolidare e riqualificare; parti di valore storico e documentario; parti da trasformare e di rigenerazione urbana e territoriale. Per queste ultime fornisce obiettivi, criteri, requisiti ed indica esiti, prestazioni e qualità attesi allo scopo di indirizzare lo sviluppo operativo-progettuale e valutarne la coerenza. La funzione strutturale-strategica definisce gli obiettivi, i criteri e le modalità applicative per la perequazione urbanistica di cui all'art. 18 e della perequazione territoriale di cui all'art. 18, c. 10 qualora si tratti di piano unionale o intercomunale; contiene inoltre indicazioni sulle circostanze e condizioni che rendono necessario procedere con eventuali Varianti del Piano urbanistico generale.

6. La considerazione degli impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale e la Valutazione ambientale strategica e sue modalità di monitoraggio, di cui al Dlgs 152 del 2006 e s.m.i., sono contenuti e procedimenti integrati della formazione ed approvazione del Piano urbanistico generale mediante le Conferenze di copianificazione e valutazione di cui all'art. 10 ed al successivo comma 13. Tali contenuti e procedimenti possono concorrere alla determinazione delle condizioni che rendono necessarie eventuali Varianti.

7. La funzione regolativa riguarda il trattamento delle parti di territorio da conservare, consolidare e riqualificare con regole urbanistico-edilizie che, integrandosi con quelle del Regolamento edilizio, consentono interventi ad attuazione diretta.

8. La funzione operativa si riferisce alle parti di territorio da trasformare e di rigenerazione urbana e territoriale di cui all'art. 3, in coerenza con le finalità, gli esiti attesi, le prestazioni di qualità urbana ed ecologico-ambientale indicate dalla funzione strutturale-strategica del Piano urbanistico generale.

I progetti relativi si traducono in Accordi di cui all'art. 20 e in strumenti urbanistici attuativi convenzionati di iniziativa pubblica e privata come ulteriormente disciplinati dalle leggi regionali, sono sottoposti

a Verifica di assoggettabilità alla Vas e sono dotati di una valutazione economico-finanziaria e di proprie regole conformative. La funzione operativa applica i criteri e le modalità per la perequazione urbanistica come definiti dalla funzione strutturale-strategica e individua gli ambiti e l'applicazione degli eventuali comparti di cui all'art. 18.

9. Le leggi regionali, in caso di Piano urbanistico generale ripartito in due strumenti, con riferimento a Comuni con particolari caratteristiche insediative, demografiche e territoriali, possono richiedere l'elaborazione unionale o intercomunale dello strumento strutturale-strategico ed eventualmente anche di quello regolativo.

10. Il Piano urbanistico generale o le singole funzioni strutturale-strategica e regolativa se eventualmente distinte e ripartite dalle leggi regionali e ivi tradotte in specifici strumenti, sono approvati dal Comune, dall'Unione o dai singoli Comuni coinvolti qualora sia un Piano intercomunale. Il Piano urbanistico generale unico o lo strumento strutturale-strategico se distinto, vengono elaborati e approvati attraverso un processo che prevede la copianificazione e valutazione interistituzionale, concertazione e partecipazione di cui all'art. 10 e al successivo comma 13.

11. In applicazione del principio di coerenza, gli strumenti e progetti della funzione operativa di cui al comma 8 o l'eventuale Programma operativo, come disciplinati dalle leggi regionali in attuazione della presente legge, se motivatamente coerenti con il Piano urbanistico generale o con la funzione strutturale-strategica, se distinta in specifico strumento, sono approvati dal Comune, dall'Unione o da tutti i Comuni coinvolti qualora il Piano sia intercomunale.

12. In applicazione del principio di coerenza e del principio di semplificazione, le Varianti sono limitate ai casi in cui gli strumenti di cui al comma 11 o le modifiche interne alla funzione regolativa e alla funzione operativa non siano coerenti con gli obiettivi e i contenuti strutturale-strategici del Piano urbanistico generale unico o, qualora ripartito, dello strumento strutturale-strategico.

Le Varianti seguono le procedure di formazione e approvazione del Piano urbanistico generale.

Le modifiche che mantengono la motivata coerenza sono approvate con semplici atti deliberativi di Consiglio comunale o unionale.

13. In applicazione dei principi di sussidiarietà, di competenza, di collaborazione interistituzionale, di condivisione e partecipazione, il Piano urbanistico generale unico o, se ripartito, lo strumento strutturale-strategico e quello regolativo ove previsto da legge regionale, sono elaborati attraverso:

- a) il metodo e le procedure delle Conferenze di copianificazione e valutazione interistituzionale di cui all'art 10;
- b) ulteriori percorsi di concertazione con gli interessi collettivi e di partecipazione dei cittadini ed interessi diffusi di cui all'art. 21;
- c) eventuali altre conferenze che coinvolgono i diversi Enti competenti in materia di pianificazione settoriale che operano sullo specifico territorio di cui all'art. 13.

Le conferenze di copianificazione interistituzionale sono convocate e presiedute dal Comune o Unione dei Comuni in quanto soggetti precedenti e competenti del Piano urbanistico generale e vi partecipano con diritto di voto, oltre a Comune o Unione precedente, i delegati unici della Regione, del Ministero della Cultura (per



l'adeguamento al Piano paesaggistico), della Città metropolitana o della Provincia; partecipano altresì l'autorità competente della Vas e i soggetti con competenza ambientale. La conferenza, ai sensi del comma 5 dell'art. 10, può altresì consultare altri soggetti, portatori di interessi collettivi e diffusi.

14. Il Piano urbanistico generale unico o lo strumento strutturale-strategico se ripartito si avvalgono di un quadro conoscitivo sovralocale, fornito dalle Istituzioni competenti (vincoli, dati, informazioni, ecc.) e di una interpretazione strutturale locale da condividersi in sede di copianificazione interistituzionale. Il quadro conoscitivo, nei suoi diversi contenuti sovralocali e locali, è impostato in modo tale da poter essere aggiornato, così da costituire riferimento per l'implementazione, l'attuazione e l'eventuale aggiornamento del Piano stesso mediante adeguate e differenziate procedure.

#### **Art. 15 Durata delle previsioni edificatorie e dei vincoli urbanistici**

1. La capacità edificatoria è la facoltà di edificare riconosciuta e conformata per legge e dagli strumenti urbanistici ed atti equiparati.

2. Le capacità edificatorie possono essere attribuite solo in base alla pianificazione urbanistica avente natura giuridica conformativa delle proprietà.

3. Il Piano urbanistico generale vige a tempo indeterminato. Qualora con legge regionale venga ripartito in strumenti strutturale-strategico e regolativo, per lo strumento regolativo può essere previsto un termine di scadenza.

4. Gli accordi e gli strumenti urbanistici attuativi pubblici e privati della funzione operativa che sviluppano il Piano urbanistico generale unico o ripartito, hanno una validità massima di 10 anni dalla loro entrata in vigore, termine entro il quale devono almeno essere iniziati i lavori. Trascorso il termine di 5 anni senza che siano stati stipulati i relativi atti convenzionali, le capacità edificatorie connesse alle previsioni edificatorie decadono.

5. Tutti i vincoli espropriativi necessari e non affrontabili con la perequazione urbanistica, di cui all'art. 18, hanno una durata di 5 anni.

#### **Art. 16 Dotazioni e servizi**

1. Sono 'dotazioni urbanistiche e territoriali' 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, purché rientranti nell'ambito di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo.

Sono 'servizi' le azioni e/o opere che si concretizzano nella fornitura e/o nello svolgimento di funzioni al fine del soddisfacimento dei bisogni della collettività.

Sono 'dotazioni ecologiche e ambientali' le aree di proprietà pubblica e/o privata, naturali o semi-naturali, che concorrono al raggiungimento delle finalità di sostenibilità ambientale.

Sono 'dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili' di cui al successivo art. 17, quelle che costituiscono Livello essenziale delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione.

La realizzazione, gestione e cura di aree, edifici e attrezzature costituenti le dotazioni può essere oggetto di specifici accordi che riconoscono un ruolo ad associazionismo e terzo settore, ai partenariati pubblico-privati, ai patti di cittadinanza.

2. Le Regioni, nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze legislative in materia di governo del territorio, definiscono, in termini quantitativi, tipologici e prestazionali, contenuti e disciplina delle dotazioni urbanistiche e territoriali aggiuntive e integrative rispetto a quelle minime e inderogabili di cui all'art. 17.

3. I Comuni e le Unioni di Comuni, nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, effettuano, sulla base delle indicazioni operative fornite da atti di indirizzo delle Regioni in applicazione della presente legge, una ricognizione e verifica quanti-qualitativa dello stato di fatto di:

a) aree, edifici e attrezzature pubbliche o private di uso pubblico, finalizzate alla realizzazione e fornitura di servizi;

b) servizi effettivamente resi e relative prestazioni, anche forniti in regime di convenzione;

c) fabbisogni aggiornati alla popolazione residente, a quella effettivamente presente, a quella fluttuante, alla struttura demografica e alla composizione sociale.

Tale ricognizione e verifica è parte integrante degli elaborati che concorrono alla formazione del quadro conoscitivo degli strumenti di pianificazione urbanistica.

4. Ai fini dell'accertamento periodico dello stato di fatto delle dotazioni, dei servizi e dei fabbisogni, le Regioni definiscono appositi protocolli di rilievo e classificazione – da attuarsi con metodologie Gis-based per la gestione di informazioni complesse – cui i Comuni devono attenersi.

5. I Comuni e le Unioni di Comuni, nella formazione dei nuovi strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, quantificano le dotazioni urbanistiche da programmare in relazione ai fabbisogni rilevati e previsti definendone: a) la localizzazioni entro una visione organica e di sistema; b) le funzioni in relazione alle peculiarità e necessità dei singoli contesti, delle caratteristiche morfologiche dei tessuti, del livello di accessibilità universale e dei servizi di mobilità urbana ed extraurbana; c) gli obiettivi di risultato attesi, con priorità per la riduzione percentuale delle aree impermeabilizzate.

6. Nella definizione, quantificazione, realizzazione e gestione delle dotazioni urbanistiche e territoriali, Regioni, Province, Città metropolitane, Comuni e Unioni di Comuni perseguono i seguenti obiettivi: accessibilità universale dei servizi di interesse pubblico e collettivo; limitazione del consumo di suolo, incremento e difesa della funzionalità ecosistemica dei suoli e della biodiversità; sicurezza idraulica, geologica e sismica; mobilità sostenibile; qualità e riconoscibilità dello spazio pubblico; disponibilità di edilizia residenziale a basso costo; disponibilità di luoghi destinati alla creazione di senso di comunità ed appartenenza; sostenibilità energetica.

## Art. 17 Dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili

1. Le dotazioni urbanistiche e territoriali, nella misura minima e inderogabile, costituiscono Livello essenziale delle prestazioni (Lep) concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione ed in quanto tali sono normati nella presente legge quale materia di competenza esclusiva dello Stato ma parte integrante del governo del territorio.

2. Le dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili sono costituite dal patrimonio di aree, edifici e attrezzature pubbliche, o di uso pubblico con servitù permanente, che rispondono al soddisfacimento di diritti fondamentali nell'ambito del governo del territorio di cui al precedente art. 2 e finalizzate a garantire la realizzazione e fornitura di servizi di pubblica utilità e interesse collettivo di livello locale (prioritariamente, ma non esclusivamente, riservati alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie automobilistiche e loro arredo) e quelli di interesse generale di livello urbano-territoriale (prioritariamente, ma non esclusivamente, riservati a istruzione superiore all'obbligo, attrezzature socio-sanitarie e ospedaliere, parchi urbano-territoriali) da individuare in coordinamento e integrazione fra la pianificazione urbanistica e la pianificazione territoriale. Esse devono garantire minime condizioni insediative e di qualità della vita, di relazione, di coesione sociale nonché migliorare l'accessibilità universale, la qualità e la fruibilità dello spazio pubblico.

3. La presente legge stabilisce quantità, parametri e riferimenti che i Comuni e le Unioni di Comuni devono osservare, in coordinamento e coerenza con la pianificazione provinciale o metropolitana, in sede di formazione dei nuovi Piani e strumenti urbanistici e nella revisione di quelli esistenti, per garantire la fornitura delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime, in relazione ad Ambiti specifici e ai rispettivi insediamenti con destinazioni d'uso: residenziale; turistico-ricettiva; per attività produttive di beni (artigianali, industriali) e logistica; attività direzionali, commerciali e produttive di servizi.

4. Le dotazioni urbanistiche di livello locale per gli insediamenti a destinazione d'uso residenziale sono fissate in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di 18 mq, per servizi pubblici o di uso pubblico riservati alle attività collettive, all'istruzione, a verde pubblico, alla sosta e alle sedi viarie per la mobilità ciclabile e pedonale, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie automobilistiche e loro arredo. Tale quantità complessiva va ripartita nei suddetti tipi di servizi e attrezzature in relazione alle peculiarità dei singoli contesti e dei relativi fabbisogni, delle caratteristiche morfologiche dei tessuti, del livello di accessibilità universale e dei servizi di mobilità urbana, garantendo, di norma, che almeno il 50% di essa sia destinato nel complesso a verde pubblico, spazi pubblici attrezzati a parco o giardino, per il gioco e il tempo libero, orti urbani, organizzati secondo i criteri di una effettiva accessibilità universale e fruibilità, della continuità ecologica, della funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità e del paesaggio urbano ed utilizzabili per tali usi. Il restante 50% è articolato nei suddetti tipi di servizi e attrezzature in funzione delle effettive necessità, anche mediante usi temporanei.

Nei Comuni per i quali la popolazione esistente e prevista dagli strumenti urbanistici non superi i 5.000 abitanti, le suddette dotazioni urbanistiche di livello locale per gli insediamenti a destinazione d'uso residenziale sono fissate in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di 12 mq di spazi per attrezzature e servizi in funzione delle necessità, degli usi effettivi e in relazione ai caratteri fisico-morfologici e socio-economici locali.

5. Nei Comuni con popolazione esistente e prevista uguale o superiore a 15.000 abitanti deve essere assicurata una quota aggiuntiva di aree per dotazioni di interesse generale a livello urbano-territoriale fissata in misura tale da assicurare per ogni abitante, insediato o da insediare, la quantità minima e inderogabile di 17,5 mq. Tale quantità minima è articolata in modo tale che, di norma, almeno 15 mq/ab siano destinati a parchi pubblici urbani e territoriali con prevalenti finalità paesaggistiche e organizzati, in coordinamento e integrazione fra strumenti urbanistici locali e strumenti sovralocali/d'area vasta, secondo i criteri di fruibilità, continuità ecologica, funzionalità ecosistemica e del miglioramento della biodiversità. La restante quota è articolata in funzione delle necessità e degli usi effettivi relativamente ad attrezzature socio-sanitarie e assistenziali e per l'istruzione superiore all'obbligo.

6. Nella formazione dei Piani e degli strumenti urbanistici di cui all'art. 14, si assume che, salvo diversa dimostrazione:

a) ai fini del computo della popolazione insediata teorica, si fa riferimento alla popolazione anagrafica residente più il numero di vani in abitazioni non occupate;

b) ai fini del computo della popolazione teorica da insediare, ad ogni abitante insediabile (sulla base del calcolo della Capacità insediativa residenziale teorica negli strumenti urbanistici così come disciplinato dalle leggi regionali) corrispondono, mediamente, 33 mq di superficie lorda (ovvero circa 100 mc vuoto per pieno) per la destinazione d'uso esclusivamente residenziale. Tale parametro può essere eventualmente maggiorato di una quota non superiore a 10 mq di superficie lorda (pari a circa 30 mc vuoto per pieno) per le destinazioni non esclusivamente ma prevalentemente residenziali, in quanto comprendenti usi compatibili con le residenze.

7. In aggiunta alle dotazioni urbanistiche e alle dotazioni territoriali minime e inderogabili di cui ai commi 4 e 5, nei Comuni sottoposti a particolare tensione abitativa gli strumenti urbanistici devono individuare aree idonee in cui prescrivere dotazioni urbanistiche aggiuntive per edilizia residenziale pubblica e sociale, il cui carico urbanistico è comunque considerato ai fini del calcolo delle dotazioni urbanistiche da soddisfare complessivamente nel Comune.

8. Per gli insediamenti a destinazione turistico-ricettiva esistenti, da completare o di nuova realizzazione, il dimensionamento delle aree da destinare a verde pubblico, spazi per attività all'aperto e parcheggio pubblico non può essere inferiore a 80 mq per ogni 100 mq di superficie lorda degli edifici.

9. Per gli insediamenti esistenti e da completare a prevalente destinazione produttiva di beni (artigianale, industriale) e logistica la superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime non è inferiore al 15% dell'intera pertinente superficie fondiaria. Per gli

insediamenti di nuova realizzazione, la dotazione urbanistica non è inferiore al 20% della superficie territoriale destinata a tali insediamenti. In entrambi i casi, almeno il 50% delle suddette dotazioni minime è riservato a verde pubblico o di uso pubblico e all'impianto, con prevalenti finalità paesaggistiche e ecosistemiche, di insiemi arborei ed arbustivi.

10. Per gli insediamenti esistenti e da completare a prevalente destinazione direzionale, commerciale e produttiva di servizi, la superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime è pari all'80% dell'intera superficie lorda esistente o edificabile destinata a tali insediamenti. Per gli insediamenti di nuova realizzazione la superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime è pari al 100% dell'intera superficie lorda edificabile destinata a tali insediamenti. In entrambi i casi, almeno il 50% della superficie da assicurare per le dotazioni urbanistiche minime è riservato a verde pubblico o di uso pubblico e all'impianto, con prevalenti finalità paesaggistiche e ecosistemiche, di insiemi arborei ed arbustivi.

11. Ai fini della verifica delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime e inderogabili, costituisce regola generale della pianificazione urbanistica il riconoscimento dei seguenti Ambiti spaziali (A) in cui si articola l'intero territorio comunale, in sostituzione delle Zto ex Di 1444/68:

a) *ACs - Ambito urbano Consolidato con connotazione storica e culturale*, quale insieme integrato delle parti urbane e dei singoli siti e manufatti localizzati nell'intero territorio comunale che presentano una identità storico-artistica e culturale definita da particolari qualità, riconoscibili e riconosciute dal punto di vista dei caratteri morfogenetici e strutturanti dell'impianto urbano e di quelli tipo-morfologici, architettonici e d'uso dei singoli tessuti, edifici e spazi aperti, anche in riferimento al senso e al significato da essi assunti nella memoria delle comunità insediate, per i quali, di norma, sono prevalenti gli obiettivi di conservazione, tutela, qualificazione e il mantenimento di livelli di servizi e di esercizi commerciali idonei alla residenzialità. Tale ambito presenta due connotazioni insediative prevalenti: la monofunzionalità residenziale e la *mixité* (residenziale; turistico-ricettiva; direzionale, commerciale e produttiva di servizi).

b) *ACc - Ambito urbano Consolidato o da consolidare*, quale parte di città esistente, non avente le caratteristiche di cui alla lettera a), costituita dalle parti di territorio urbanizzato e prevalentemente edificato caratterizzate da un assetto morfologico e planimetrico prevalentemente continuo e/o da riordinare e completare attraverso:

- la manutenzione, la qualificazione e il riuso dello spazio pubblico, l'accessibilità e continuità pedonale e la mobilità sostenibile,
- la riqualificazione e recupero del patrimonio edilizio esistente e la sostituzione di quello obsoleto,
- l'adeguamento e l'integrazione delle urbanizzazioni e della viabilità, la dotazione di aree per attrezzature pubbliche e per servizi pubblici e di interesse collettivo e/o di interesse generale,
- interventi di completamento dei tessuti edificati.

Tale ambito presenta una connotazione insediativa prevalente: una *mixité* diffusa (residenziale; turistico-ricettiva; produttiva di beni; logistica; produttiva di servizi; direzionale e commerciale).

c) *ATr - Ambito da Trasformare*, costituito dalle parti di territorio edificato anche caratterizzate da significative discontinuità e/o

frammentazioni morfologiche e planivolumetriche, ivi incluse le parti di territorio ineditato necessarie all'eventuale completamento degli insediamenti esistenti o parti del territorio extraurbano, per le quali prevalgono gli obiettivi di rigenerazione urbana ed ambientale complessa e di trasformazione, riqualificazione e sostituzione dell'esistente, con il contestuale diffuso miglioramento delle dotazioni urbanistiche e delle prestazioni ecologico-ambientali. Di norma la modalità di intervento è la ristrutturazione urbanistica con attuazione di tipo indiretto, tramite Accordi e strumenti attuativi di cui all'art. 14.

d) *AE - Ambito del territorio Extraurbano*, quelle parti del territorio non ricomprese negli Ambiti di cui alle lettere a), b), c) e prevalentemente costituite dalle componenti del sistema agricolo ed ecologico-ambientale.

12. La verifica delle dotazioni di livello urbano-territoriale, di cui al precedente comma 5, è riferita all'intero territorio comunale.

13. Per gli Ambiti ACs e ACc, le aree di cui al comma 4 e 10, possono essere motivatamente computate in misura doppia di quella effettiva, ai fini della determinazione delle quantità minime prescritte dallo stesso comma.

Quando sia dimostrata l'impossibilità – detratti i fabbisogni comunque già soddisfatti – di raggiungere la predetta quantità minima di spazi su aree idonee, gli spazi stessi vanno reperiti entro i limiti delle disponibilità esistenti nelle adiacenze immediate, ovvero su aree accessibili tenendo conto dei raggi di influenza delle singole attrezzature e della organizzazione dei trasporti pubblici.

14. Per l'Ambito AE la quantità minima inderogabile da assicurare per ogni abitante – insediato o da insediare, di cui al comma 4 –, è stabilita in 6 mq/ab, da riservare, di norma, a istruzione e servizi di interesse collettivo.

15. La eventuale e motivata monetizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali per le aree non reperite nell'ambito di interventi diretti e indiretti di attuazione della pianificazione urbanistica per effetto dell'applicazione del comma 6 lett. a) e b) e del comma 13, è disciplinata dalle leggi regionali. Gli introiti derivanti dalla monetizzazione delle dotazioni urbanistiche costituiscono entrate vincolate per la realizzazione, la manutenzione o il potenziamento di altre dotazioni urbanistiche e territoriali.

## **Art. 18 Perequazione urbanistica e territoriale, compensazioni e incentivazioni**

1. La perequazione urbanistica persegue l'indifferenza dei proprietari di beni immobili alle scelte dei Comuni singoli o associati attraverso gli strumenti di pianificazione urbanistica e si realizza attraverso l'equa ripartizione tra i proprietari immobiliari dei benefici e degli oneri generati dalle scelte di detti strumenti di pianificazione urbanistica in merito alla realizzazione delle dotazioni urbanistiche e territoriali e degli immobili privati.

2. La perequazione urbanistica è realizzata attraverso l'attribuzione di capacità edificatoria agli immobili oggetto di trasformazione secondo criteri di oggettività ed equità, la concentrazione di tale capacità edificatoria su alcuni di essi, la cessione gratuita al Comune quali dotazioni urbanistiche e territoriali degli altri terreni rimasti privi di capacità edificatoria per effetto della suddetta

concentrazione, la definizione delle opere pubbliche o di uso pubblico connesse agli interventi urbanistici previsti con l'assunzione in tutto o in parte dei relativi oneri.

3. La funzione struttural-strategica del Piano urbanistico generale di cui all'art. 14, definisce i criteri e le modalità applicative della perequazione, da osservarsi nella implementazione della funzione operativa del piano urbanistico generale, dei piani urbanistici attuativi e degli accordi urbanistici pubblico-privato, i quali provvedono ad attuarla perseguendo il bilanciamento dei benefici e dei costi per le proprietà coinvolte. La capacità edificatoria è attribuita alle proprietà immobiliari per mezzo di indici di edificabilità commisurati allo stato di fatto e di diritto degli immobili compresi nell'ambito di trasformazione e rigenerazione, indipendentemente dalla destinazione pubblica o privata degli immobili. Gli immobili oggetto di perequazione urbanistica sono aggregati in ambiti e/o comparti attuativi per iniziativa dei loro proprietari, eventualmente dietro invito del Comune. Nell'ambito e/o nel comparto possono essere aggregati sia immobili finitimi che immobili non contigui, nonché immobili ai quali può essere attribuita una capacità edificatoria differenziata in virtù della loro diversa suscettività edificatoria oggettivamente riscontrabile.

4. Le capacità edificatorie attribuite da premialità, compensazione e perequazione sono trasferibili liberamente ed utilizzabili in loco o a distanza negli ambiti di trasformazione e negli insediamenti previsti dal Piano urbanistico generale di cui all'art. 14, con le modalità indicate dagli strumenti urbanistici e comunque secondo le disposizioni legislative vigenti. Il Comune rilascia un documento rappresentativo delle capacità edificatorie, contenente tutti i dati identificativi, trasmissibile mediante girata, di data certa e con l'indicazione del girante e del giratario. La girata deve essere autenticata dal responsabile del servizio urbanistica del Comune competente e deve essere annotata nel registro delle capacità edificatorie del Comune, secondo le modalità stabilite con legge regionale. È abrogato l'art. 2643, n. 2-bis), Codice civile.

5. I proprietari degli immobili la cui trasformazione è disciplinata dalla perequazione urbanistica si associano in forma consortile su invito del Comune o per propria iniziativa, e propongono al Comune lo strumento urbanistico attuativo dell'ambito e/o del comparto, eventualmente attuato in sub-ambiti e/o sub comparti, così come definiti e disciplinati dalle leggi regionali. Tale strumento attuativo è predisposto coerentemente agli obiettivi, criteri e requisiti stabiliti dalla funzione struttural-strategica del piano urbanistico generale. Per la costituzione del consorzio e l'attuazione dell'ambito, o se previsto del comparto, è sufficiente l'adesione delle proprietà rappresentanti la maggioranza assoluta del valore degli immobili agli effetti dell'imposta municipale unica. Il Comune, approvato lo strumento attuativo, invita i proprietari non aderenti al consorzio a comunicare la loro adesione entro il termine di trenta giorni. Decorso infruttuosamente tale termine, in seguito alla costituzione del consorzio ed alla stipulazione della convenzione, il Consorzio è abilitato a promuovere la procedura espropriativa, facendosi carico dei relativi oneri ai sensi del Dpr n. 327 del 2001.

6. Le Regioni, con propria legge, possono disciplinare la costituzione di capacità edificatorie con finalità incentivanti o compensative da parte dei Comuni nell'ambito della loro strumentazione

urbanistica generale. Tali capacità edificatorie sono attribuite alla proprietà immobiliare dall'atto comunale che ha riconosciuto la premialità ovvero la compensazione e circolano secondo le modalità di cui al comma 4.

7. I Comuni possono prevedere, ai fini dell'attuazione delle previsioni urbanistiche aventi ad oggetto la realizzazione di opere e servizi pubblici non già oggetto di perequazione urbanistica, il ricorso a forme di compensazione in alternativa alla espropriazione per pubblica utilità ed alla esecuzione delle opere. La durata delle capacità edificatorie di origine compensativa, in quanto controprestazione per la cessione di un bene o di un'opera, non è soggetta a limitazione temporale.

8. I Comuni possono altresì prevedere, ai fini dell'attuazione delle loro politiche urbane e territoriali, il ricorso ad incentivazioni sotto forma di attribuzione di capacità edificatorie. La durata dei diritti edificatori di origine premiale è soggetta allo stesso termine di validità temporale dell'atto che ha determinato l'incentivazione.

9. Gli immobili occorrenti per la realizzazione di dotazioni urbanistiche e territoriali non acquisibili dalle Amministrazioni mediante perequazione o compensazione, sono oggetto di espropriazione per pubblica utilità da eseguire ai sensi del Dpr 327 del 2001.

10. La perequazione territoriale, mediante la legislazione regionale, persegue l'equità fra territori facenti parte della stessa Città metropolitana, Provincia o Unione dei Comuni, curando che le opportunità economiche di cui possono beneficiare i territori avvantaggiati producano effetti positivi anche nei territori svantaggiati, anche con accordi e strumenti economico-finanziari e gestionali concordati dagli enti coinvolti.

#### **Art. 19 Fiscalità urbanistica e territoriale**

1. La perequazione territoriale di cui all'art. 18, c. 10, integra i piani delle Città metropolitane, delle Province, delle Unioni e dei Comuni, con accordi istituzionali tra gli Enti territoriali coinvolti inerenti alla ripartizione dei tributi originati in un Comune dall'effettuazione di interventi comportanti trasformazione urbanistica del territorio. I tributi che possono essere impiegati, in tutto o in parte, nella perequazione territoriale sono il contributo straordinario sul maggior valore immobiliare, gli oneri di urbanizzazione secondaria, le monetizzazioni per mancate cessioni di aree per dotazioni di cui all'art. 17, il contributo sul costo di costruzione ovvero contributo per la rigenerazione urbana e territoriale, l'imposta municipale unica. Le Regioni, con propria legge, disciplinano i criteri e le modalità applicative della perequazione territoriale.

2. Ai fini della applicazione delle disposizioni di legge in materia tributaria, sono da considerarsi aree fabbricabili quelle oggetto di conformazione edificatoria per effetto di strumenti di pianificazione o atti comunali o unionali che attribuiscono loro capacità edificatorie.

3. Le Regioni con propri provvedimenti disciplinano, nell'ambito dei principi e dei limiti stabiliti dalle leggi statali, i tributi che le proprietà immobiliari e gli operatori economici sono tenuti a corrispondere a Città metropolitane, Province, Comuni e loro Unioni. I provvedimenti regionali potranno disciplinare i tributi in modo da contrastare il consumo di suolo ed incentivare la rigenerazione urbana, e, più in generale, in modo da favorire l'attuazione di

politiche pubbliche di rilievo urbanistico, sociale, ambientale e culturale. I provvedimenti regionali potranno prevedere che i proventi di alcuni dei tributi previsti dalle leggi statali siano destinati, in tutto o in parte, al finanziamento di specifici programmi o progetti di rilevante interesse pubblico, stabilendone la relativa disciplina.

4. Nella definizione delle tabelle parametriche di cui all'art. 16, comma 4 Dpr 380/01 le Regioni considerano i costi effettivi delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria inerenti alle trasformazioni urbanistiche caratterizzanti il territorio regionale. Gli oneri di urbanizzazione devono assicurare la copertura dei costi di urbanizzazione ed essere commisurati ai futuri interventi di manutenzione delle opere di proprietà comunale attraverso, in via preferenziale, il loro scomputo dai costi. Il gettito degli oneri di urbanizzazione è utilizzato esclusivamente per le opere di urbanizzazione, avendo cura che il loro impiego sia collegato, in misura prevalente, agli ambiti urbani che li generano.

5. Il comma 9 dell'art. 16 del Dpr 380/2001 è così sostituito: "I criteri di quantificazione e le modalità applicative del contributo per la rigenerazione urbana e territoriale sono disciplinati dalle Regioni con riferimento ai valori pubblicati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate per la zona e la tipologia edilizia di riferimento. Il suo gettito è finalizzato alla copertura dei costi inerenti la realizzazione, manutenzione e gestione delle dotazioni urbanistiche e territoriali."

6. La lettera d-ter), comma 4 dell'art. 16 del Dpr 6 giugno 2001 n. 380 è così sostituita: "d-ter) alla valutazione del maggior valore generato da interventi su aree o immobili in variante urbanistica (o in deroga) ovvero che comportino consumo di suolo non precedentemente impermeabilizzato. Le Regioni determinano le modalità di computo del maggior valore e l'ammontare minimo di esso che deve essere corrisposto quale contributo straordinario, avendo cura della incentivazione della rigenerazione urbana e del contrasto del consumo di suolo. Il contributo straordinario deve corrisposto mediante la realizzazione di opere pubbliche, salvo diversa determinazione assunta mediante deliberazione del Consiglio comunale".

7. Nel rispetto dei principi e criteri direttivi di questo articolo, il Governo è delegato ad adottare, entro [ndr *specificazione del periodo*] dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi volti a ridefinire, per le materie di propria competenza, il regime fiscale degli immobili meritevoli di interventi di rigenerazione urbana e dei suoli liberi in ambito extraurbano periurbano o urbano di cui occorre evitare il consumo. Il Governo è altresì delegato a definire, entro il medesimo termine, le modalità attraverso cui i Comuni possono provvedere a prelevare quota parte dell'incremento dei valori immobiliari prodotto dalla realizzazione di infrastrutture ed attrezzature di rilievo urbano o metropolitano.

## **Art. 20 Accordi urbanistici pubblico/privato**

1. Ai sensi dell'art. 11 della L 241/1990 i Comuni possono concludere, nel perseguimento del pubblico interesse e senza pregiudizio dei diritti dei terzi, accordi con i soggetti privati al fine di recepire proposte di interventi coerenti con gli obiettivi, finalità ed esiti attesi definiti negli atti di pianificazione urbanistica generale e

nel rispetto delle dotazioni urbanistiche e territoriali minime.

2. Le proposte di accordo sono assunte con provvedimento motivato della Giunta nel rispetto dei principi di coerenza con la pianificazione urbanistica generale, di imparzialità, trasparenza e parità di trattamento dei soggetti privati. Le proposte di accordo sono soggette alle medesime forme di pubblicità e di partecipazione degli atti di pianificazione che li recepiscono.

L'efficacia dell'accordo è subordinata al recepimento dei suoi contenuti negli atti di adozione e di successiva approvazione da parte del Consiglio comunale.

3. Le proposte sono presentate da soggetti che possono dimostrare la giuridica disponibilità degli immobili a cui le proposte si riferiscono. Ove il proponente non sia il proprietario, la proposta deve essere corredata della dichiarazione di quest'ultimo di accettazione della stessa.

4. Le Regioni disciplinano gli elementi minimi che le proposte dovranno contenere sotto il profilo dell'assetto urbanistico ed edilizio comprensivo delle infrastrutture e dei servizi pubblici correlati all'intervento che il privato si impegna a realizzare; delle misure di compensazione ambientale e di riequilibrio dei servizi ecosistemici, nonché delle prestazioni qualitative ed energetiche da conseguire; degli obblighi funzionali al soddisfacimento dell'interesse pubblico offerto dal privato; delle garanzie economico-finanziarie anche in termini di fattibilità e sostenibilità del programma attuativo; delle modalità e procedure di valutazione da espletare ai fini della loro procedibilità, anche attraverso l'interlocuzione con il soggetto presentatore al fine di migliorare il beneficio pubblico e di renderlo funzionale alle politiche e agli strumenti di governo del territorio.

5. La proposta relativa a beni immobili di proprietà pubblica è avanzata nei modi e nelle forme disciplinate dal Dlgs 36/2023.

6. La proposta può comprendere l'utilizzo di capacità edificatorie di origine perequativa, compensativa e premiale.

7. La proposta è presentata al Comune. Durante la valutazione della proposta il Comune, ai sensi dell'art. 11, comma 1-bis della Legge 241 del 1990, svolge una negoziazione con il soggetto presentatore al fine di migliorare il beneficio pubblico e di renderlo funzionale all'attuazione degli strumenti urbanistici e delle politiche dell'Ente.

8. Il beneficio pubblico è l'utilità che la collettività locale ottiene per effetto della conclusione di accordi urbanistici pubblico/privato. Il beneficio pubblico è valutato in relazione agli obiettivi degli strumenti di pianificazione urbanistica e territoriale del Comune. Le Regioni, oltre agli elementi cui al precedente comma 4, definiscono i criteri di tipo qualitativo, quantitativo ed economico che i Comuni devono applicare ai fini della valutazione del beneficio pubblico.

9. Nelle more dell'assunzione, da parte delle Regioni, delle determinazioni di cui al comma 6 dell'art. 19 e del comma 8 del presente articolo, il beneficio pubblico rappresentabile in termini quantitativi ed economici, in analogia al contributo straordinario sul maggior valore, è previsto in misura uguale o superiore al 50 per cento del maggior valore immobiliare se conseguito dal privato per effetto dell'accordo.

## **Art. 21 Partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi**

1. I Soggetti competenti in materia di governo del territorio e di pianificazione promuovono un dialogo aperto con il territorio e basato su poteri e responsabilità condivise. I processi decisionali che riguardano la pianificazione prevedono fin dall'inizio il coinvolgimento dei cittadini e la rilevazione degli interessi collettivi e diffusi, sia nei processi di formazione e approvazione degli strumenti urbanistici, sia nelle fasi di approvazione degli accordi pubblico/privato di cui art. 20, applicando il principio di sussidiarietà.

2. Nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di collaborazione e del metodo della copianificazione di cui all'art. 10:

- le Regioni possono disciplinare con proprie leggi i metodi e le procedure di partecipazione dei cittadini e dei titolari di interessi collettivi e diffusi;

- le amministrazioni pubbliche definiscono gli spazi della partecipazione, attivano i percorsi partecipativi e ne monitorano gli esiti, in sede di formazione dei piani;

- i Comuni o le Unioni di comuni si dotano di strumenti al fine di rendere efficace il coordinamento inter-attoriale e l'attuazione di azioni concertate.

3. Le amministrazioni riconoscono azioni di auto-recupero e di rigenerazione portate avanti da gruppi di cittadini e/o associazioni. Tale riconoscimento può avvenire attraverso la definizione di forme di ascolto periodiche, fino alla redazione di regolamenti per la gestione condivisa degli spazi e dei tempi intermedi di trasformazione urbana.

4. L'interazione tra filiere decisionali, istituzionali e non istituzionali, è prevista al fine di costruire in maniera condivisa, a patire dalle Conferenze di copianificazione di cui all'art. 10 i modi per rendere operative le decisioni garantendo la trasparenza del processo decisionale della pianificazione e del suo sviluppo operativo.

5. Il ricorso all'istituto del dibattito pubblico, di cui al Dpcm 10 maggio 2018, n. 76 e s.m.i., è previsto per le scelte di localizzazione di opere ed infrastrutture di rilevanza sociale e con particolare interesse pubblico.

## **Art. 22 Attività urbanistica ed edilizia, raccordo con Dpr 380/2001**

*[ndr articolo ancora in corso di elaborazione]*

## **CAPO V NORME TRANSITORIE E FINALI**

### **Art. 23 Norme transitorie**

*[ndr articolo oggetto di ulteriore specifica elaborazione]*

1. Tutte le disposizioni di questa legge entrano in vigore simultaneamente con effetto di prescrizione per lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, secondo l'oggetto e la funzione delle diverse disposizioni, ai fini della rispettiva potestà legislativa, nei modi e limiti dei commi seguenti.

2. Le Regioni a statuto ordinario dovranno adeguare le rispettive leggi regionali ai principi fondamentali di questa legge e dare attuazione alle ulteriori disposizioni della stessa entro *[ndr specificazione*

*del periodo]* mesi dalla sua entrata in vigore, tenendone informata la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le altre Regioni tramite la Conferenza Stato Regioni.

3. Fino all'entrata in vigore delle leggi regionali previste nel comma 2 rimangono in vigore le previgenti leggi regionali, salva diversa disposizione legislativa regionale ai sensi del comma 5.

4. Il processo di attuazione di questa legge, con riforma ed abrogazione anche progressiva delle norme regionali vigenti costituisce principio fondamentale della legislazione sul governo del territorio e l'urbanistica e modo essenziale di coordinamento dell'esercizio della potestà legislativa delle Regioni a statuto ordinario con i principi di questa legge.

5. Le Regioni a statuto ordinario, contestualmente all'emanazione di nuove leggi in attuazione dei principi e delle disposizioni di questa legge, stabiliscono anche il regime transitorio per gli oggetti che lo richiedono nel passaggio dalla precedente disciplina a quella nuova, anche differenziando nel tempo l'efficacia delle nuove disposizioni.

6. Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano esercitano la loro potestà legislativa statutaria in materia urbanistica e nelle altre di loro competenza, con esercizio anche della potestà di regolazione transitoria di cui al comma precedente, estesa ad esse per le materie di governo del territorio in attuazione del principio dell'art. 10, della Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

### **Art. 24 Abrogazioni**

*[ndr articolo oggetto di ulteriore specifica elaborazione]*

Dalla data di entrata in vigore della presente Legge sono abrogati:

- gli artt. da 1 a 25; da 28 a 30; 32; da 34 a 41 bis; 41-quinquies, commi sesto, ottavo e nono; da 41-sexies a 45 della Legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni e integrazioni;

- il Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444, artt. da 2 a 6.

### **Note**

1 Nel Consiglio direttivo nazionale dell'Inu del 3.3.23 è stato discusso un testo preliminare sulla base dei materiali (vedi *Urbanistica Informazioni* no. 305/2022 si) del XXXI Congresso Inu (Bologna, 26 novembre 2022). La bozza di Articolato, con il coordinamento di Michele Talia e Carlo Alberto Barbieri, è stata elaborata in progress da un Gruppo di lavoro Inu di urbanisti e giuristi (Andrea Arcidiacono, Patrizia Gabellini, Paolo Galuzzi, Carolina Giaimo, Valeria Lingua, Francesco Domenico Moccia, Simone Ombuen, Stefano Stanghellini con Antonio Bartolini, Emanuele Boscolo, Federico Gualandi, Enrico Lorusso, Giovanni Martino, Fabio Pellicani, Renato Perticarari, Andrea Torricelli, Paolo Urbani) per i Consigli direttivi nazionali Inu del 7.7.23 e del 20.10.23 e tenendo conto dei contributi pervenuti dalle Sezioni regionali dell'Inu.

## Autori

**Fabrizio Aimar**

Department of Architecture/Texas A&M University

**Elena Andreoni**

Architetto, Staff Assessorato all'Urbanistica/Roma Capitale, Inu Lazio

**Daniele Ara**

Assessore alla Scuola/Comune di Bologna

**Carlo Alberto Barbieri**

CdN Inu, già Professore Ordinario DIST/Politecnico di Torino

**Camillo Boano**

The Bartlett Development Planning Unit/UCL, DIST/Politecnico di Torino

**Elio Bosio**

Architetto, già Docente di Urbanistica, Politecnico di Milano

**Francesco Berni**

PhD, Consulente esperto in politiche di rigenerazione urbana, Art-Er (Attrattività Ricerca e Territorio)

**Anna Braioni**

Architetta e pianificatrice ambientale

**Angel Burov**

Faculty of Architecture, Urban Planning/University of Architecture, Civil Engineering and Geodesy (Sofia)

**Francesca Calace**

Redazione nazionale UI, ArCoD/Politecnico di Bari

**Mariano Calamita**

Sindaco Comune di Appignano (Mc)

**Roberta Calcina**

Coordinatrice Jane's walk Italy

**Federico Camerin**

Ricercatore Margarita Salas/Universidad UVA de Valladolid- Univesidad UPM de Madrid-GIAU+S

**Gian Pietro Cantiani**

Dottore Forestale, Coordinatore del Gruppo "Alle Radici dell'Albero"

**Gianluca Cantisani**

Presidente MoVI-Movimento di Volontariato Italiano ODV

**Elettra Carnelli**

Architetta e ricercatrice, ZHAW e ETH (Zurich)

**Paolo Ceccarelli**

Già Professore emerito di Urbanistica, Università di Ferrara

**Nicola Colaninno**

DASTU/Politecnico di Milano

**Laura Colini**

PhD Urban, Regional and Environmental Design, ricercatrice

**Denis Curti**

Direttore artistico Festival della fotografia di Montefano (Mc)

**Cinzia Davoli**

Area Ambiente e Tutela del territorio/ Città metropolitana di Milano

**Claudia de Luca**

Dip. Architettura/Alma Mater Studiorum-Università di Bologna

**Giuseppe De Luca**

DIDA/Università degli Studi di Firenze

**Maria De Rosa**

Consulente Formez PA per la SNAI

**Nicoletta De Rosa**

Assegnista di ricerca DICAR/ Politecnico di Bari

**Domenico Decaro**

Tecnico formatore, Area Formazione, Capitale umano PA e piccoli Comuni/ Formez PA

**Sonia De Gregorio Hurtado**

DUyOT/Universidad Politécnica de Madrid

**Elena Dimitrova**

Faculty of Architecture, Urban Planning/University of Architecture, Civil Engineering and Geodesy (Sofia)

**Luana Di Lodovico**

Ingegnere, PhD, Responsabile Inu Community "Politiche e interventi per la difesa dei suoli e vulnerabilità sismica"

**Eustachio Franco Antonucci**

Ingegnere, già Dirigente Ufficio Urbanistica Comune di Foggia

**Francesca Framba**

Area Ambiente e Tutela del territorio/ Città metropolitana di Milano

**Clelia Fusco**

Responsabile Progetto "La Strategia Nazionale per le Aree Interne e i nuovi assetti istituzionali", Formez PA

**Adriana Galderisi**

Dip. Architettura e Disegno Industriale/Università della Campania Luigi Vanvitelli

**Paolo Galuzzi**

CdN Inu, Direttore Urbanistica, Dip. PDSA/Sapienza Università di Roma

**Simone Gheduzzi**

Fondatore e CEO diverserigestudio

**Carolina Giaimo**

Vice Presidente nazionale Inu, Direttrice UI, DIST/Politecnico di Torino

**Chiara Girotti**

Unità operativa Trasformazioni urbane e ciclabilità/Comune di Bologna

**Martina Lodi**

Presidio Industrie Culturali e Creative, Art-Er (Attrattività Ricerca e Territorio)

**Serena Maioli**

Responsabile Unità Ecosistemi Urbani e Innovazione, Art-Er (Attrattività Ricerca e Territorio)

**Daniele Mancini**

Architetto, PhD in Architettura

**Chiara Marasà**

Dipartimento di Architettura/ Università di Palermo

**Nicola Martinelli**

DICAR/Politecnico di Bari

**Moneyba González Medina**

Dep. Ciencia Política y Relaciones Internacionales/Universidad Autónoma de Madrid

**Gaetano Giovanni Daniele Manuele**

Architetto, PhD, Coordinatore Jane's walk Italy

**Ilaria Meucci**

Architetta

**Stefano Montecchiarini**

Vice Sindaco Comune di Appignano (Mc)

**Eugenio Morello**

Laboratorio di Simulazione Urbana Fausto Curti, DASTU/Politecnico di Milano

**Michela Morgante**

Architetto, PhD in Urbanistica, ricercatrice indipendente

**Margherita Nagni**

Staff Urbanpromo

**Pierluigi Nobile**

Consiglio direttivo Inu Lombardia

**Valentina Orioli**

Assessora alla Nuova Mobilità/ Comune di Bologna

**Liliana Padovani**

Già Professoressa Associata di Politiche urbane e regionali, Università luav di Venezia

**Lucia Paglioni**

Unità intermedia Supporto al sistema scolastico e formativo e servizi educativi 6-18 anni/Comune di Bologna

**Chiara Panigatta**

Presidente ASSURB

**Nicole Pascucci**

Dottoranda in Ingegneria civile, edile-architettura e ambientale, DICEAA/Università degli studi dell'Aquila

**Luisa Pedrazzini**

Regione Lombardia, Inu Lombardia

**Valeriano Pesce**

Consulente Formez PA per la SNAI

**Maria Grazia Piccinini**

Avvocato, Presidente Associazione "Ilaria Rambaldi Onlus"

**Claudia Pratelli**

Assessora alla Scuola, Formazione e Lavoro/Roma Capitale

**Piero Rovigatti**

DdA/Università degli Studi di Chieti e Pescara

## Autori

### Carlotta Salerno

Assessora Istruzione, Giovani,  
Periferie, Rigenerazione urbana/Città  
di Torino

### Vittorio Salmoni

Vicedirettore UI, architetto, Inu  
Community "Cultura e creatività"

### Hanadi Samhan

The Bartlett Development Planning  
Unit/UCL

### Claudia Sorbo

Architetta

### Michele Talia

Presidente nazionale Inu, SAAD/  
Università di Camerino

### Roberta Tenerelli

Dottoranda in Progetto per il  
Patrimonio: Conoscenza, Tradizione  
e Innovazione, ArCoD/  
Politecnico di Bari

### Mariona Tomàs Fornés

Dep. Ciencia Política, Derecho  
Constitucional y Filosofía del  
Derecho/Universidad de Barcellona

### Simona Tondelli

Dip. Architettura/Alma Mater  
Studiorum-Università di Bologna

### Stefano Tropea

Architetto, partner Studio B22,  
docente a contratto presso il  
Politecnico di Milano

### Pier Giorgio Turi

ITER (Istituzione Torinese per una  
Educazione Responsabile)/Città  
di Torino

### Ianira Vassallo

DIST/Politecnico di Torino

### Ludovica Verna

Architetta

### Ignazio Vinci

Redazione nazionale UI, DARCH/  
Università degli Studi di Palermo

## Luoghi

Accadia (Fg)

Appignano (Mc)

Area metropolitana di Barcellona

Beirut (LBN)

Bologna

Castel Volturno (Ce)

Città metropolitana di Bologna

Città metropolitana di Milano

Detroit (USA)

Emilia-Romagna

L'Aquila

Milano

Montefano (Mc)

Ortona dei Marsi (Aq)

Osimo (An)

Puglia

Roma

Torino

Tirana (ALB)





## PLATFORM02: UN'IDEA DANZATA DI PROGETTAZIONE URBANA?

*Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto – Centro Coreografico nazionale, Reggio Emilia*

È la sfida rivolta a un danzatore ad adattare il suo movimento ad uno spazio che viene continuamente ridotto. Concept che ben si sposa con l'impostazione del progetto MicroDanze, dove il danzatore è già tenuto ad esibirsi in uno spazio limitato.

Alcune domande, che non possono che diventare sempre più attuali, tracciano la strada di questo mio lavoro di ricerca.

Quanto spazio ci diamo e quanto ci serve? Quali sono le conseguenze di uno spazio sempre minore per tutti? Quanto spazio vogliamo lasciare ad altre specie e alla natura?

Tutte le cose della vita hanno bisogno di spazio e di risorse per prosperare: questo conta per noi stessi, per la natura, per le arti.

Così, partendo da qui, insieme a Saul Daniele Ardillo ho voluto giocare con il rapporto tra lo spazio, la piattaforma che ci viene data e il movimento, le sue qualità, le sue possibilità o i suoi limiti.

La difficoltà di muoversi in un quadrato sempre più piccolo la sfida a cui è chiamato Saul Daniele Ardillo attraverso Platform02, pièce delicatissima di Ina Lesnakowski, su una musica scandita da due piccoli squilli su quali egli cambia, sotto ai suoi piedi, la piattaforma, fino a quando non può più muoversi. La coreografia, presentata per la prima volta a ottobre 2021 allo Stavros Niarchos Cultural Center di Atene, fa parte di MicroDanze, il cuore artistico di *An Ideal City*, progetto della Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto cofinanziato dal programma Creative Europe dell'Unione Europea. Il progetto ha un doppio obiettivo: la ricerca di una relazione diretta e immediata tra la danza e il suo pubblico (al di fuori dei luoghi deputati); la proposta di un'esperienza dinamica e fluida della città da parte degli abitanti.

Platform02, sia per la sua struttura coreografica sia per la sua scenografia che potrebbe ricordare uno skyline metropolitano, può essere collegata al tema della rigenerazione urbana. Il parallelo tra il danzatore, che si adatta a uno spazio limitato, e la sfida di quanto spazio ci diamo e di quanto ne abbiamo bisogno potrebbe essere applicato al processo di trasformazione e rinnovamento delle aree urbane esistenti. Perché non interpretare le 'qualità' e le 'possibilità' del movimento del performer come la varietà di attività e interazioni che uno spazio urbano può ospitare?

Il concetto di giocare con il rapporto tra lo spazio, la piattaforma data e il movimento sono traducibili in una progettazione di spazi urbani, che considera la sostenibilità nelle decisioni di rigenerazione urbana, garantendo un equilibrio tra lo sviluppo urbano e la conservazione delle risorse naturali.

Riflessioni e interpretazioni che sono sorte spontaneamente proprio per il primo luogo che ha ospitato la performance, lo Stavros Niarchos Foundation Cultural Center, progettato da Renzo Piano per riqualificare un grande spazio semi-abbandonato, che oggi con successo promuove l'interazione sociale, la partecipazione culturale e la sostenibilità ambientale.

<https://www.fndaterballetto.it/scheda-produzione/in-finito/>



*In IV di copertina  
FND/Aterballetto – MicroDanze  
Saul Daniele Ardillo in Platform02 di Ina Lesnakowski  
Stavros Niarchos Foundation Cultural Center, Atene,  
9-10 ottobre 2021  
Foto Valeria Isaeva*

*Dal 2022 la Fondazione Nazionale della Danza / Aterballetto è diventata, per riconoscimento del Ministero della Cultura, il primo e unico Centro Coreografico Nazionale in Italia. Dialogo con altre discipline (teatro, musica live, fotografia, arte pubblica), progettazione articolata, produzione di spettacoli di vari formati, attenzione ai maestri della coreografia come ai giovani di ogni orizzonte culturale: queste sono le caratteristiche oggi assunte dalla FND/Aterballetto. Al centro c'è la compagnia Aterballetto, che da oltre 40 anni produce spettacoli di orizzonti diversi ed è attivissima in tournée internazionali. La FND/Aterballetto si propone di stimolare la diffusione di una cultura della danza e della sua connessione con altri ambiti della società contemporanea, in Italia e all'estero.  
Direttore generale e artistico: Gigi Cristoforetti  
[www.fndaterballetto.it](http://www.fndaterballetto.it)*